



سلسلة دراسات
مركز الدراسات والبحوث
الاسلامية

(٥)

الفدائية في السودان

تحرير

د. عوض السيد الكرسي

مركز الدراسات والبحوث الإسلامية - الخرطوم

١٤١٩ هـ - ١٩٩٨ م

سلسلة دراسات استراتيجية

الفكر الابداعي في السودان

تحرير

د. عوض السيد الكرسي

الطبعة الأولى

رمضان ١٤١٨هـ - يناير ١٩٩٨م

مركز الدراسات الاستراتيجية ، الخرطوم

321.0209624
ع

University of Khartoum Library	
Location	Sudan
Acc. No.	377721
Class Mark	8 HE

Awad

حقوق الطبع محفوظة

الطبعة الأولى

١٤١٨ هـ - ١٩٩٨ م

الآراء الواردة في هذا الكتاب ، لا تعبر بالضرورة عن رأي يتبناه مركز الدراسات الاستراتيجية

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

المحتويات

رقم الصفحة

٢ - ١

٤ - ٣

٦ - ٥

١١ - ٧

المحتويات

شكر وعرفان

المشاركون في الكتاب

المقدمة

التجاني عبد القادر

٣٨ - ١٢

" الإسلام والقدرالية مع إشارات للتجربة السودانية المعاصرة

(١٩٩٠-١٩٩٢)

إسماعيل الحاج موسى

٦٣ - ٣٩

" الحكم الفدرالي واختيار النظام السياسي "

عبد اللطيف البوني

٨٤ - ٦٤

" للمحافظ في الوضع للفدرالي "

خالد سر الختم

١١٠ - ٨٥

" دور المحافظ في الحكم اللامركزي مع الاهتمام بوجه

خاص بدوره في الحكم الاتحادي (١٩٩١م-١٩٩٤م) "

حسن علي الساعوري

١٣١ - ١١١

" المشاركة السياسية في فدرالية السودان "

عوض السيد الكرسي

- ١٥١ - ١٣٢ " المشاركة السياسية : تجربة اللجان الشعبية بمدينة الأبيض ، ولاية شمال كردفان "

أحمد عبد الرحمن محمد ويزنيسر أحمد إبراهيم أبوسن

- ١٧٥ - ١٥٢ " انطباعات حول التقسيم الجديد للولايات "

التجاني مصطفى محمد صالح

- ٢٠٣ - ١٧٦ " للنظام الفدرالي والتنمية الاقتصادية والاجتماعية بالتركيز على تجربة ولاية دارفور "

بركات موسى الحواتي

- ٢٢٥ - ٢٠٤ " قراءة موجزة في تجربة وإعادة توزيع القوى العاملة بين للوحدات الاتحادية والولايات الجديدة "

بروفيسر محمد هاشم عوض

- ٢٣٦ - ٢٢٦ " الدعوة الفدرالية تحت المجهر "

طارق مبارك مجذوب

- ٢٥٨ - ٢٣٧ " الفدرالية والبيئة "

- ٢٧٧ - ٢٥٩ **الملاحق.**

شكر وعرفان

جاء عقد مؤتمر " التجارب الفدرالية الكبرى " بالتركيز على التجربة السودانية في نوفمبر ١٩٩٤م بناء على الاتفاق الذي تم بين د . غازي صلاح الدين الوزير برئاسة الجمهورية آنذاك وسعادة السيد بيتر مندا سفير جمهورية ألمانيا الاتحادية بالخرطوم لتقييم التجربة الاتحادية في السودان .

أتوجه بالشكر والعرفان للدكتور عبد الرحيم أحمد بلال مدير مؤسسة فريدريش ايبرت الألمانية ومساعديه الأستاذ على الخليفة الحسن والأستاذ محمد بن التجاني سيف النصير على اهتمامهم بالمؤتمر منذ أن كان فكرة إلي أن وصلنا إلي مرحلة إصدار المصاحفات في مجلدات باللغتين العربية والانجليزية . وقامت مؤسسة فريدريش ايبرت بدفع كافة تكاليف المؤتمر وإصدار المجلد الأول باللغة الانجليزية ، إن الصداقة بين الشعوب تساهم في نقل المعرفة ، وتلاقي الثقافات وفوقها توطيد العلاقات الإنسانية .

والشكر أجزله للبروفسير هاشم محمد الهادي مدير جامعة الخرطوم الذي أولى المؤتمر عنايته الشخصية ، والشكر أيضاً للدكتور حسن محمد صالح عميد كلية الدراسات الاقتصادية والاجتماعية ورئيس لجنة تسيير المؤتمر ، ولزملائي في قسم العلوم السياسية وأساتذة الكلية وللعاملين للجهد الذي بذلوه لإنجاح المؤتمر .

وأوجه بخالص الشكر إلي د. علي الحاج محمد الوزير بديوان الحكم
الاتحادي ، وأسرة الديوان ، والسادة الولاة والوزراء والتففيذين الذين شاركوا
في مداولات المؤتمر ، وساهموا في وصوله إلي نتائج طيبة .

وأقدم بوافر الشكر للأخ الدكتور بهاء الدين حنفي مدير مركز الدراسات
الاستراتيجية لموافقته على نشر الكتاب ضمن اصدارات المركز .

وأخيراً عبر عن شكري للأخ / بابكر عثمان يوسف بمركز الدراسات
الاستراتيجية لقيامه بطباعة الكتاب والصبر علي مراجعته .
والشكر من قبل ومن بعد لله رب العالمين .

عوض السيد الكرسي

يناير ١٩٩٨

المشاركون في الكتاب

- ١ . د. بروفيسر أحمد إبراهيم أيوس . أستاذ الإدارة العامة بجامعة للقران الكريم ، أندرمان .
- ٢ . السيد أحمد عبد الرحمن محمد . رئيس لجنة الحكم الاتحادي بالمجلس الوطني الانتقالي .
- ٣ . د. التجاني عبد القادر حامد . أستاذ مشارك ، قسم العلوم السياسية ، جامعة الخرطوم .
- ٤ . د. للتجاني مصطفى محمد صالح . عميد كلية التجارة بجامعة النيلين .
- ٥ . د. اسماعيل الحاج موسي . عضو المجلس الوطني .
- ٦ . د. بركات موسي للحواتي . خبير الإدارة العامة ، والمشرف على جهاز للرقابة العامة والتقويم الإداري (الامبودزمان) .
- ٧ . الأستاذ خالد سر الختم . أستاذ مشارك للإدارة العامة ، جامعة القران الكريم ، أندرمان .
- ٨ . حسن الساعوري . أستاذ مشارك للعلوم السياسية بجامعة أندرمان الإسلامية ، ومدير جامعة دنقلا .
- ٩ . الأستاذ طارق مبارك مجذوب . ماجستير القانون (كندا) ، المستشار القانوني بديوان الحكم الاتحادي .

أستاذ مشارك ، رئيس قسم
العلوم السياسية بجامعة لدرمان
الإسلامية .

أستاذ مشارك ، قسم العلوم
السياسية ، جامعة الخرطوم .
أستاذ الاقتصاد ، جامعة الخرطوم .

١٠ . د . عبد اللطيف البونى

١١ . د . عوض السيد الكرمنى

١٢ . بروفيسر محمد هاشم عوض

مقدمة

تعد مسألة الفدرالية من القضايا الهامة في الأدب السياسي السوداني منذ نهاية الأربعينات عندما تسارعت حطى البلاد نحو الاستقلال نتيجة لتنامي المد الوطني بعد الحرب العالمية الثانية وبعد الاستقلال شكل البحث عن صيغة مثلى للحكم اللامركزي أو الفدرالي حذر الزاوية في تطور السودان السياسي فهي الفترة التي تلت استعاضة أكتوبر ١٩٦٤م للمجيدة شهدت البلاد تنامي الظاهرة الجهوية - الإقليمية وانتظامها في جهات ومؤتمرات مطلية تمكن بعضها من الفوز في انتخابات الجمعية التأسيسية لعام ١٩٦٥م . ومع فشل اتفاقية اديس ابابا لعام ١٩٧٢م في إيجاد حل نهائي لمشكلة الجنوب ، وتجدد الحرب الأهلية في عام ١٩٨٣م ظهرت الفدرالية إلى السطح من جديد ، وتجلت أهميتها لصياغة مستقبل السودان السياسي والثقافي والإجتماعي وتحديد قضية الهوية . وقد أثار تبني ثورة الإنقاذ الوطني لخيار الفدرالية في عام ١٩٩٠م العديد من المشاكل ، خاصة وأن التطبيق جاء متدرجا في مرسيم دستورية . ولهذا جاء عقد مؤتمر تجارب الحكم الفدرالي الكرى بالتركيز على التجربة السودانية . في نوفمبر ١٩٩٤ ليدفع الجدل والحوار حول الموضوع إلى أعلى .

١ لماذا المؤتمر؟

ظل السودان منذ استقلاله في يناير ١٩٥٦م يبحث عن الدستور المناسب والمقبول لدى جميع القوى السياسية المتصارعة . وقد فشلت كل المحاولات التي بذلت لكتابة الدستور في مختلف العهود لعدم إتفاق الأطراف السياسية المختلفة ، وحتى الدستور الذي كتف في عام ١٩٧٣م - في عهد الرئيس الأسبق جعفر

محمد ميري تعرض للتعديلات المستمرة تتسق مع التطورات السياسية والإدارية . و احياء مع المرح الشحصي للرئيس

بعد هتمت الأئمة السياسية المتعاقبة من الاستقلال بفضية اللامركزية ومن قبل المبررات في عام ١٩٦٠م جاء اعتراف واصحاب من المركز بعجزه عن إدارة السودان مربي - من الظروف حتى جاء قبول الحكم اللامركزي الذي عرفت حرية الحكم الإقليمي لعام ١٩٦٠م ، ولكن هذه التحركات تأخرت بوجود الحرب واحد واحد بمر . بذلك قدم طرح في بين معار الحكم اللامركزي ومن صاحبه من صدر المديرة الشعبية ، و سبب من همم انهم هجر ودفعه إلي بمسئله في انارة جميعه في المحليه بيمقر اجير ، و السبب من بمسئله ودفعها من القاعدة إلي القمة .

والجدير بالذكر ان هذه حاصه مسؤليه منظمات تحقيق السمية ، وتحقق انتماء كنه نسبي في السليمة و قسمة التزوة فحاء عقد المؤتمر الثالث في سنه ١٩٦٠م في جاريه العنصر الكري وكيفية تحقيق هدف التجربة السوسائيه بعلية . وانس حاصه من صمم موجهة المؤتمر ان يندمج في ولا . و بمؤسسة مديرة القوى الثرية في المستوى المحلي ، ودفع

هذه المؤسسات لتأكيد استقلاليتها عن المركز .

شباب

كف يمكن تدراسة . تساهم في عسمة السيطرة بين المركز والمسئول نسبي ، وتحقيق اللامركزية وامتداد كنه بوصفهم حرة

من الترات السياسية في السودان ؟

ثالثا

البحر في امكانه جعل الحرية الفردية مفتاح بوصول إلي مجتمع دعي . ومطل جديد من الحكومه الفاعله المسؤولة .

رابع

بناء الديمقراطية من القاعدة .

٢ مداولات المؤتمر

ناقش المؤتمر ٣٢ ورقة (٢١ ورقة شتغلها المؤتمر و ١١ ورقة

العربية) شملت المحاور الآتية :

أ. الفدرالية : النظرية والتطبيق .

ب. الفدرالية في العالم الثالث .

ج. قضايا الحكم : تجربة السودان التاريخية .

د. مشاكل ومستقبل الفدرالية في السودان .

شارك في المؤتمر - على الداح محمد بورير - دوان الحكم الفدرالي .

وراء تداون ، وفاة وزير ، ولاهور ، محافصون ، واورور ، والشمسور

وتقديرون ، وبعض فاعليات النظم الفدرالي من ممثلي المؤتمر مدعى و سحر

الشعبية وتميز الحوار والفتش بالوضوح ادم ورعم أن المؤتمر حرصوا

بلا يحرروا بوصف لا ل هالك بعض لأهوار الهامة كـ سحر بقدر د

واتفاق ، تذكر منها :

أ من الجهد لنظير ورفقة لاء في امحال لأقصي

ب أهمية تدعيم الاحراءات والبراسم الاستوارية سحر ذات مدسنة .

و احمائية واقتصادية لصمائل تصديق الفاعل سحرانية

ح لاء ان يوكد ناء حجرة الحكم الفدرالي ميل مفسر لولاي - في

الاحجرة المركزية المنعته ، ان مواضى الولايات لا يفسر بعض حكم

أنفسهم من و-المناركة في حجرة الحكم على المستوى القومي

د. دعم الولايات الفعرة مدب ومساعده في الوصول الي مرحلة دعم

على الذات والتحرر من قبضة المركز ماليا

إن مسار تجربة الحكم الفدرالي خلال عام ١٩٩٥م أكد أن المؤتمر لعب دوراً إيجابياً في دفع التجربة إلى الأمام . إن المراسيم الدستورية الثاني عشر والثالث عشر ومفترح قانون الحكم المحلي الجديد حملت - في كثير من جوانبها - روح الحوار الذي دار في أروقة المؤتمر .

٣ . الكتاب الحالي

يضم الكتاب الحالي إحدى عشرة مساهمة تناولت القضايا التي أثارت في المؤتمر قضية الجور الإسلامية للتجربة الفدرالية تناولها د. التجاني عبد القادر حمد . واهتم د. اسماعيل حاج موسى بقضية النظام السياسي وموقعه من الحزب السودانية السافة. واهتم د. حسن الساعوري ود. عوض السيد الكرسى إلى القيام بدراسة الميدانية لبيان النتائج الأولية لتطبيق تجربة المؤتمرات والحل الشعبية على أرض الواقع . وتناول د. التجاني مصطفى محمد صالح أهمية تطبيق الحكم الاتحادي في إقليم دارفور لدفع التنمية الاقتصادية والاجتماعية . وتحدث الأستاذ جالب سرالحم ود. عبد اللطيف النوي عن أهمية وموقع المحافظ في النظام الاتحادي. ولم يعب عن ذهن المؤتمرين نفس مسار التجربة ، إذ تناولت ورقة الأستاذ أحمد عبد الرحمن محمد وبروفيسر احمد إبراهيم أنوس فلسفة وأسس تقسيم الولايات إلى ست وعشرين ولاية من خلال عمل ميداني موثق وبال د. بركات موسى الحوائى اهتمام الحاضرين بحديثه عن القوى البشرية اللازمة لبناء الحكم الاتحادي بالولايات . وتناول الأستاذ طارق مبارك الحديث عن أهمية مواكبة التشريعات في مجال البيئة للتطورات في مجال الحكم الاتحادي .

وسيما اهتمت المساهمات «ساعة بإحلاء التجربة الفدرالية الراهنة ، ودراسة مختلف بعده عم بروفيسر محمد هاسم عوض إلى طرح موضوع

المؤتمر من زاوية المقارنة بين الدولة الموحدة والدولة الاتحادية وأنها أصلح
للسودان ؟

إن الكتاب الحالي - وثأمه باللغة الانجليزية - فاحة خير لنقاش أمر
القدرة في السودان. ويبتهل إلي الله أن يكون المؤتمر وماتلاه من إصدارات
خطوة في مسيل الحوار للجاد من أجل الوصول إلي النظام السياسي الأمثل لتأكيد
وحدة أهل السودان ، وخدمة أهدافهم في تحقيق التنمية والاستقرار

الإسلام والفدرالية

مع أسرار للتجربة السودانية المعاصرة

(١٩٩٠م - ١٩٩٢م)

التجاني عبد القادر حامد

مقدمته

يمكن القول على سبيل تعميم أن أي حاد سياسي في مجتمع ما لا يقوم إلا مستنداً على مبادئ عرقية (أو إثنية) ، بمعنى أن أحد مصوّمات من المفاهيم والمثل في الأنثروبولوجيا ، فيترك على تلك بنوء وحدات جماعية تسعى لإقامة النظام السياسي الذي يتواءم مع تلك المصوّمات المفاهيمية القومية الأساسية . وفي حالة الإسلام فإن منظومة المفاهيم والقيم الأساسية تكمن في شكل عقيدة راسخة تليها الرسوخة الواحدة من الله إلى هذه المنظومة الموحدة تتلخص مع التوقع الإنساني في ثلاثة مواضع : موضع الأيديولوجيا ، وموضع العلاقات وموضع المؤسسات في مجال الأيديولوجيا فإن عقيدة الإسلام تفصي من معنيتها أن سعوا عن طريق الحوار والمجادلة بالحسنى لوصف الأيديولوجيات والسعدت الأخرى عقيدة لآله الواحد إلى مثل هذا السعي كان هو الهم الأكبر لرسول الله وقد استغرق عرصه ونبهه الحراء الأكبر من القرآن العظيم فمن سلم عقيدة الله أحد وصدق الرسول ﷺ فقد حل في مجموعته المسمين . ومن لم يسلم ، وصر على البقاء على ما هو عليه من عقائد ، فلا يحوز التنازل له عن شيء من عقيدة التوحيد صمم في محوله ولكنه في ذات الوقت - لا يكره على تغيير معتقده ، ويترك على ما هو عليه (ما لم يعت على

المسلمين وهذا هو اول مند من مبادئ البعديته الاعنفية انسي اقرها
الإسلام) .

فإذا انتشرت المفاهيم والقيم التي تحويها عقدة التوحيد ووجدت قولا
مقدر ، فسيرت على ذلك ان تنمو علاقات انسانية جديدة تحس في وحدات
اجتماعية اسلامية ولكنها على ارض مشتركة بين المسلمين وغيرهم وفي
مجتمع محتاط يوحد به وحدات اجتماعية اخرى ، تكونت على اساس عقائدية
اخرى . فمن هنا براء ظاهرة حاصه بشكل من وحدات اجتماعية تجمعها
الأرض الواحدة ويعرفها لاعنف الديني

ان الإسلام يقرر تحت لمثل هذه الحالة مبادئ اساسيات في هذا
المجال ، هو ان الارض لله فلا يوجد ملكه اصيل لأحد . كان من كان
على الأرض ، وأن قد جعل هذه الأرض الواحدة للناس جميعا بحدود
ألواسهم ومعقداتهم ، فلا يحق لأحد أن يستحوذ عليها ويحتكرها بسبب اعتقاده
الديني او وضعه لاقصادي او الاجتماعي كما لا يجوز أن يجرح منها أحد
بسبب اعتقاده الديني او يؤسه لاقصادي او وصاعته الاجتماعية

ان هذا المبدأ مبادئ الأرض لله وهبها للناس جميعا بسبب المسلمين
بصورة واضحة إلى أنه ليست هناك ' أرض ميعاد ' خاصة بالمسلمين تتوحد
عبيهم الهجرة إليها والاستقرار بها . حائصة لهم من دور الناس (كما هو في
التراث اليهودي) ، بل هي ارض واحدة ، مبدونة للمسلمين ولغير المسلمين ،
يتولونها وفق للشروط الواقعية - الموضوعية التي تحكم ظاهرة التمسك في
الأرض ، مما يعني ضرورة أن على المسلمين أن يربطوا علاقاتهم مع الآخرين
على أساس العهود حتى يتسنى لهم أن يكونوا (في الأرض الواحدة ذات الذبائن
المتعددة) محور سلام اجتماعي ، جاد للآخرين ودافعا لهم في اتجاه التوحد .

إن هذا بدوره يعني أن النظام السياسي الإسلامي يختلف بصورة أساسية عن النظم الملكية المركزية ومما تولد عنها من نظم إقطاعية سادت في أوروبا في القرون الوسطى وغيرها من إمبراطوريات الشرق القديمة التي تكون الأرض فيها ملكا حاصلا للنتاج^(١) ، كما يختلف عن النظم القبلية الخالصة ، حيث تكون لكل مجموعة عرقية واحدة دار خاصة بها . أي أن النظام السياسي الإسلامي لا يقبل من حيث الأصل قيام سلطة ذات مركزية عرقية واحدة تمتلك الأرض والذات ، وإنما يقبل وجود نوع من التعددية السلطوية المشروطة بشروط العهد (أو الدستور) الذي تتألف منه الوحدات الرئيسية في الكيان الاجتماعي السياسي .

أما المجال الثالث الذي تتلامس فيه منظومة التوحيد الإسلامي مع الواقع الإنساني فهو مجال الأشكال والبنى المؤسسية . إن من المتوقع أن يقال في هذا المجال أنه طالما أن منظومة المفاهيم الإسلامية الابتدائية قد انتشرت ونشأت على أساسها وحدات اجتماعية مسلمة ، فإن من واجب هذه الوحدات أن تدير المؤسسات والبنى المناسبة التي تتجسد فيها المنظومة المفاهيمية الابتدائية ، وطالما إن هذه الأخيرة مغايرة للمظومات العقائدية الأخرى فإنه من الطبيعي أن تجيء المؤسسات والأشكال الإسلامية مغايرة للبنى والأشكال الإنسانية الأخرى ، إن هذه النتيجة ليست ضرورية - أي لا توجد ضرورة دينية أو منطقية تجعل مؤسسات المسلمين مغايرة كلية لكل ما سبقها من أشكال مؤسسية ابتدعها العقل الإنساني . فالإسلام لا يقطع في هذا المجال كقطعه في مجال العقيدة أو في مجال العلاقات ، بل إنه على العكس من ذلك يترك هذا المجال بالذات مفتوحا لإبداع العقل الإنساني - أيا كانت ثقافته وأيا كان موطنه أو معتقده . إن هذا المجال هو مجال الإباحة الأصلية التي يراى بها عند فقهاء المسلمين إباحة

الأشياء التي لا يدرك العقل بها قبها ولم يرد عن الشارع فيها حكم .^(١) والمؤسسات والأشكال السياسية والدستورية مما يقع في هذا الطاق - نطاق النواتج العقلية التي لم يرد عن الشارع فيها حكم ، والنظام السياسي الإسلامي هو نظام عقلائي . وفي هذا المحال له أن يبتدع أشكاله الخاصة ، وله أن يفتح على الأشكال التي ابتدعها الآخرون وولنتها تجاربهم . والعقلانية هنا تعني أنه لا يوجد في النظام السياسي الإسلامي شكل واحد حالد ومقدم يسمى " الشكل الإسلامي " . وإنما يمكن أن يوجد عدد من الأشكال كما يمكن لهذه الأشكال أن تتعطل أو يتم الاستعناء عنها وفقا للتقديرات العقلية للظروف الموضوعية على أن تتسق هذه الأشكال ، ولا تتناقض في كل أحوالها مع التظيمات الأولية المحكمة التي دعا لها الإسلام (كالأسرة مثلا ومجموعات القرى الرحمية والمكانية) .

وبناء على هذا الوجه من النظر فإن المؤسسات السياسية الإسلامية هي في أغلبها مؤسسات معدلة (reformative) لما سبقها من هياكل وأشكال ونسبي . إذ أن الإسلام لا يحرم الأشكال السابقة ولا يحطمها ، إنما يحورها ويعدلها ليجعلها تتواءم مع منظومة مفاهيمه الأساسية . والشكل السياسي الإسلامي - أو شكل الدولة - هو تدبير عقلي طرفي وابتداع لتراتيب تتبعها مع مرور الزمن تراثسب أخرى وفقها لاجتهاد جديد . وفي هذا الإطار ، فإن " الفدرالية " قد تكون تدبيرا إسلاميا ملائما لبيئة اجتماعية معينة ، ولكنها لن تكون بحال التدبير " الإسلامي " الوحيد لكل البيئات في كل الأزمان .

ولكن ، ما هي الفدرالية ؟ إن الفدرالية هي أوسع معانيها وأعم تعريفاتها لا تخرج عن كونها شكلا من أشكال التعاقد على قسمة السلطة بين إدارة مركزية وإدارات ولائية ، تتحدد فيها صلاحيات المركز وصلاحيات الولاية بحيث يمكن

أن يكون المواطن الواحد محلاً للسلطتين معا . ويتطلب هذا التركيب دستوراً مكتوباً واتحاداً بين الوحدات المتعاقدة على أهداف محددة .^(٣)

غير أن هذا الوجه القانوني للنظم الفدرالي لم يأت من فراغ اجتماعي وإنما استحدث في فكره تاريخية خاصة ليلبي حاجات واقع اجتماعي مركب الوحدات ، ومتشابك العلاقات والمشارب الفكرية ، والمصالح الاقتصادية . وحتى لا يبلغ هذا التعقيد الاجتماعي مرحلة التآزم والاضطراب الذي يعدم فيه السلام الاجتماعي ويتفتت فيه المجتمع ، ويعقد الهدف ، ويقع في براثن الهيمنة الأجنبية ، فقد صارت الفدرالية حينئذ قدر لها أن تطبق بداء للتوحد من أجل السلام الاجتماعي والاستقلال القومي .

إن هذه الأهداف تلتقي بلا شك مع الرؤية الإسلامية ، إذ أن الإسلام يدعو كما سنبين لاحقاً لإقامة شكل عقائلي للسلطة يعتمد على دستور مكتوب ينص فيه على :

١. عدم الإكراه الديني .
٢. عدم الإخراج من الأرض .
٣. حفظ للسلام الاجتماعي .
٤. إمكانية تعددية القوانين .
٥. التحرر من الهيمنة الأجنبية .

النموذج الإسلامي في الفدرالية

تقول دائرة المعارف البريطانية تحت مادة " الحكومة الفدرالية " إنها لا تدري إلا القليل عن الحكومات الفدرالية القديمة التي تقع خارج حدود اليونان^(٤) وإلى من صمم هذا " القليل حدا " من أماط الفدرالية التي شأت في غير بلاد اليونان هو نمط الفدرالية الإسلامي الذي بدعبه في هذا المقال . قال الواقدي في

معاريه : قدم رسول الله ﷺ المدينة وأهلها أحلاط منهم المسلمون الذين تجمعهم دعوة الإسلام ، فيهم أهل الحلقة والحصون ، ومنهم حلفاء للحبيش جميع - الأوس والخزرج . فأراد رسول الله ﷺ حين قدم المدينة استصلاحهم كلهم وموادعتهم ، وكان الرجل يكون مسلماً وأبوه مشرك .^(١) فهذا الوصف الذي أورده الواقدي يشير بوصوح إلي وضع الوحدات الاجتماعية والسياسية التي كانت بالمدينة . وهو وضع أقل ما يقال عنه انه مبنية بالانقسامات الداخلية ومحفوف بالمخاطر الحرجية ، فبالإضافة إلي الانقسام الأساسي بين المجموعة العربية والمجموعة اليهودية ، فقد كانت توجد في داخل أي من المجموعتين انقسامات أخرى ، إذ كانت المجموعة العربية تنقسم من حيث العرق إلي مجموعة مهاجري مكة الذين ينتمون إلي عرب الشمال العدنانيين ، ومجموعة أنصار يثرب الذين ينتمون إلي قحطاني الجنوب . كما تنقسم المجموعة العربية ذاتها - من حيث العقيدة الدينية إلي مسلمين ومشركين ، أما المجموعة اليهودية فقد كانت أيضاً تنقسم إلي عدة مجموعات صغيرة يتحالف بعضها مع الأوس والآخر مع الخزرج .

لقد استطاع الرسول ﷺ أن يتقدم بصيغة تحالفية بين هذه المجموعات تضمن قدراً من الوحدة والتماسك الداخلي بينها فيتحقق لها قدر من السلام الاجتماعي والاستقلال القومي . وكانت هذه الصيغة هي ما عبر عنه المؤرخون بصحيفة المدينة ، وهي قد تكون في تقديرنا أوضح صورة من صور الدساتير الفدرالية المكتوبة التي حفظها لنا التاريخ ، مما يجعلنا نتوقف لديها لإبرار أهم النقاط التي تتعلق بموضوع الإسلام والعنصرية .

لقد أدخل الجزء الأول من الصحيفة مفهومًا أساسيًا جديدًا هو مفهوم الأمة ، فجعل المسلمين من فريش ويثرب كيانًا سياسيًا متميزًا عن غيره ، ولا غرانه في

ذلك فهذه هي المجموعة الأساسية المتجانسة ثقافيا واجتماعيا وصاحبة الدعوة للوحدة . إلا أن الصحيفة - مع ذلك - لم تجعل هذا الكيان مغلقا وإنما جعلته كياناً مفتوحاً ، يضاف إليه من رغب فيه ويلحق به من شاء . " هذا كتاب بين المؤمنين والمسلمين من قريش ويثرب ، ومن تنعمهم فلحق بهم وجاهد معهم - أنهم أمة واحدة من دور الناس . " (٦)

ثم من بعد الحديث عن الأمة ، يأتي الحديث عن " الربعة " : المهاجرون من قريش على ربعتهم ، يتعاقلون بينهم ، وهم يقدون عنهم بالمعروف والقسط بين المؤمنين ، وبنو عوف على ربعتهم .. الخ .

والربعة في اللغة إما أن تكون من الربيع ويقصد بها الدار والمحلة والمدرلة ، وإما أن تكون من الرباعة ويقصد بها الحالة الحسنة التي يكون الشخص مقيما عليها ، كما يفصد بها الرئاسة . يقال : لا يقيم رباعة قومه إلا فلان ، وهو رباعة قومه أي سيدهم .

وبناء على هذا المعنى الأخير - وكلها معان متقاربة - فإن الصحيفة تعد أن وجدت مسلمي يثرب ومكة في كيان واحد ، أنفت على القرائيب الإدارية والرئاسية في داخل كل مجموعة على ما كانت عليه . وعبرت عن ذلك بصيغة " المهاجرون من قريش على ربعتهم " - أي أن الوثيقة أبقت على التنظيم الإداري الداخلي في كل مجموعة مستقلا بصورة كاملة عن التنظيمات الداخلية للمجموعات الأخرى ، ومستقلا بصورة جزئية عن التنظيم المركزي . يضاف إلى ذلك أن الصحيفة لم تنق على التنظيم الإداري القديم فقط وإنما أنشأت به وظيفتي تحصيل الديات ومعاداة الأسرى . وهذه وظائف تتعلق من جهة بالنظام القانوني الجنائي . ومن جهة أخرى بالنظام الاقتصادي - الحربي .

على أن أهم بنود احتوتها الصحيفة هي البنود التي تحدد السلطة المركزية والقانون الجنائي إذ أن المشكلة الأساسية التي كانت تعصف بالسلام الاجتماعي في أنحاء الجزيرة العربية هي اعدام هاتين السلطتين ، فالإدارات القبلية المتناثرة على أطراف الصحراء لم تكن لها سلطة تنفيذية قادرة على إلزام القانوني . كما لم يكن هنالك - من حيث الأصل - قانون جنائي معروف ، وإنما كان كل فرد يلجأ لمفهومه الخاص للعدل ويعتمد على وسائله الخاصة في تنفيذه ،^(٧) فأدخلت الصحيفة بندا يحدد بوضوح السلطة التنفيذية المركزية : " وإيكم مهما اختلفتم فيه من شيء فإن مرده إلي الله عز وجل وإلي محمد ﷺ " . احتتم الجزء الأول من الصحيفة بتركيز خاص على القانون الجنائي بين المسلمين " وإن المؤمنين المنقذين على من يعي منهم أو ابتغى نسيعة ظلم أو إثم أو عدوان أو فساد بين المؤمنين ، وأن أيديهم عليه جميعا ولو كان ولد أحدهم " . وذلك أمر طبعي ، إذ أن للمجتمع الإسلامي الوليد كان حديث عهد بالعصبيات الجاهلية ، وبنزات الثأر وسفك الدماء . فأراد الشارع أن يجفف تدرجيا منابع الصراع ، ويسد منافذ الاشتجار مقويا في ذات الوقت الحس القانوني ، وموحدا المسلمين في ولاء واحد يعلو على ولاءات القربي إذا تعارضت مع الولاء للقانون الجديد ، على أنه يجدر بنا أن نلاحظ في هذا للمقام أن هذه الوثيقة قد احتوت على ما يمكن أن نسميه بالتعددية القانونية . فجعلت للعشائر صلاحية أن تطبق قانونا عرفيا محليا على المواطنين ، ثم جعلت لليهود قانونا خاصا بهم في بعض الأمور ، ثم جعلت للسلطة المركزية قانونا مركزيا ينفذ على ذات المواطن بغض النظر عن عشيرته أو ملته . " وانه ما كان بين أهل هذه الصحيفة من حدث أو اشتجار يخاف فساده فإن مرده إلي الله عز وجل وإلي محمد ﷺ " . أما النصف

الثاني من الصحيفة فقد حصص جله لمسألة العلاقة بين المسلمين واليهود ،
فجعلها نوعين :

- أ. علاقة اليهودي الذي يدخل مع المسلمين في عهد الإيمان .
- ب. علاقة اليهودي الذي يدخل مع المسلمين في عهد الأمان والمواطنة
الذي حوته الصحيفة فمن دخل في عهد الإيمان فإن له النصرة
والأسوة : " وانه من تنعما من يهود فإن له النصرة والأسوة " يجري
عليه ما يجري على المسلمين . أما من لم يؤمن من اليهود ولكنه قتل
بالمعاهدة فله أن ينتمي كما كان إلى ملة اليهود نور أن يمس في دينه أو
مواليه أو أمواله - إلا في الحالات التي نصت الصحيفة على أنها من
اختصاص السلطة المركزية .

ثم ، وبعد أن تقر الصحيفة لليهود المولدعين بأن يظلوا أمة متميزة فإنها
تنص على أن يكونوا مع ذلك التميز أمة مع المؤمنين وليست صدهم ، مما يعني
أن الصحيفة لم تكن تتحدث فقط عن المواطنة وعدم الاعتداء ، وإنما هي صحيفة
معاهدة يقصد بها الدفاع المشترك عن الأمتين المسلمة واليهودية وعن الأرض
المشتركة (يثرب) ضد من دهمها من العدو . بالرغم من أن هذه الاتفاقية قد
جاءت كمبادرة من الرسول ﷺ ومن مجموعة المهاجرين والأنصار الذين كانوا
يمثلون القلب في حركة الوحدة العربية الإسلامية الجديدة ، وبالرغم من أن
بعض المجموعات بالمدينة قد لحلت فيها على مضض (كاليهود) وبعضها ممن
هو خارج المدينة قد عارضتها بشراسة (كالقرشيين بمكة) إلا أنه لم تمس
عليها ثمان سنوات حتى هزعت إليها معظم القبائل العربية وأبدت رغبة في
الانضمام إليها .

يقول ابن خلدون في تأريجه : " ولما فرغ رسول الله ﷺ من تيسوك . وأسلمت ثقيف ، صربت إليه وفود العرب من كل وجه ، حتى لقد سميت سبيلة الوفود .^(٨) ويورد ابن سعد في طبقاته بابا طويلا تحت عنوان " وفادات العرب على رسول الله ﷺ " .^(٩) أحصى فيه نحواً من سبعين وفداً قدم على رسول الله ﷺ بعد غزوة تبوك وكانت سنة تسع هجرية ، وقد كان الوفد يتكون من نحو عشرة من الرجال يكونون رسلاً عن من خلفهم يعلنون الطاعة للدولة الجديدة بعد أحد ورد وشروط لهم وشروط عليهم .

والسؤال هو لماذا صارت القبائل العربية تصرب إلى الدولة الجديدة من كل وجه بدلاً من الحالة الأولى التي كان الرسول ﷺ هو الذي يطلبها ويتألفها ؟ إن الإحالة على هذا السؤال يمكن أن يمهّد إليها بسؤال آخر هو : ما هي الحاجة الأساسية التي كانت تصبغ على هذه المجموعات التي كانت تسكن شبه جزيرة العرب وتلجؤها للرحف نحو المدينة بهذه الصورة ؟ وتجعلها ترعّب في الدخول في ولاء الدولة الجديدة ؟ .

إننا يمكن أن نعود إلى ابن خلدون مرة أخرى لنفك على تصويره للحالة العربية وتحليله للظروف الداخلية والإقليمية التي جعلت العرب يقدون على دولة الرسول ﷺ يقول ابن خلدون :

١. " ولما استقر أمر قريش بمكة على ما استقر ، وافترقت قبائل مصر في أننى ملك الشام والعراق وما دونهما من الحجار ، فكانوا طغوب وأحياء ، وكانوا جميعهم بمسغبة وفي جهد من العيش بحرب بلادهم ، وحرب فارس والروم على تلؤل العراق والشام وأربابهما ، يزلون حاسيتهم بثغورهما ، ويجهرون كتابتهم بتحومهما ، ويولون على العرب من رجالاتهم ، وبيوت العصائف منهم من يسومونهم القهر ويحملهم على الانقياد ، حتى

يؤثروا جباية السلطان الأعظم ، وأتاوة ملك العرب ، ويؤدوا ما عليهم من الدماء والطوائل ، ويستزهدوا بأنائمهم على السلم وكف العادية ، ومن انتجاع الأرباب ، وميرة الأقوات ، والعساكر من وراء ذلك توقع بمن منع الخراج ، ونستأصل من يروم الفساد . "

٢. وكان أمر مصر راجعا في ذلك إلي ملوك كندة بني حجر أكل المرار ، مند ولاء عليهم تبع حسان . ولم يكن في العرب ملك إلا في آل المنذر بالحيرة للفرس ، وفي آل جهينة بالشام للروم . وفي بني حجر هؤلاء على مصر والحجاز . "

٣. " كانت قبائل مصر مع ذلك ، بل وسائر العرب ، أهل بغى وإحاد ، وقطع للأرحام ، وتنافس في الردى ، وإعراض عن ذكر الله . كانت عبادتهم الاوثن والحرارة ، وأكلهم للعقارب والخنافس والحيات والجعلان ، وأشرف طعامهم اوبار الإنل إذ أمروها في الحرارة في الدم ، وأعظم عرهم وفادة على آل المنذر وآل جهينة وبني حمر . " (١) إلى اى حدون هنا يجل المشكلة العربية في النقاط التالية :

١. التشررم القبلي وانعدام السلطة المركزية .

٢. الشظف الاقتصادي .

٣. الحروب الداخلية .

٤. القهر الأجنبي .

٥. الاضطراب والقلق الديني .

ويخلص إلي أن العرب قد أحسوا - قبيل الدعوة الإسلامية - بأن المخوح من ذلك المأزق يكمن في البحث عن إطار مفاهيمي - قيمي جديد يكون قاعدة للنماسك الاجتماعي والاستقلال القومي . ومن الأمثلة التي أشار إليها ظهور

المجموعة الحبيبية التي أنكرت عبادة الاوثان وتفرقت في البلاد التماساً بدين إبراهيم (ويمثل هذه المجموعة ورقة بن نوفل ، وعثمان بن الحويرث وريد بن عمرو وعبيد بن جحش) كمنال لحالة البحث عن عقيدة جديدة . كما أشار ابن خلدون أيضاً إلى إرهابيات الوحدة العربية التي نبتت في يوم ذي قار حين توحدت قبائل شيبان وبكر بن وائل وعيس بن غطفان ضد طي التي كانت يومئذ واليه على العرب بالحيرة من قبل الفرس . كما أشار ثالث إلى حلف الفضول حين اجتمع بنو هاشم وبنو المطلب وبنو أسد وبنو رهرة وبنو تميم فتعاهدوا وتعاهدوا على ألا يجدوا بمكة مطلوماً من أهلها أو من غيرهم ممن دخلها من سائر الناس إلا قاموا معه .^(١١)

إن هذه الظواهر جميعاً تشير إلى أن العرب كانوا بالفعل يبحثون عن إطار معاهمي جديد تسنده قوة مركزية تعلو على التشررم القلي والإحتراب الداخلي ، وتسعى على الفهر الأحتني . ولقد كانت غزوة تبوك في السنة الخامسة من الهجرة هي الحدث الأساسي الذي أُنْعِمَ للجميع بأن الإسلام هو القوة المرجوة التي تستطيع أن تقف بحزم ضد الروم والفرس في الحارج ، وتصد الغارات والفتارات في الداخل . فقد بلغ رسول الله ﷺ " إن الروم قد جمعت حموعاً كثيرة بالشام وأن هرقل قد ررق أصحابه لسنة ، وأحلبت معه حدم وجدام وعاملة وعسان وقدموا مقدماتهم إلى اللقاء ، فندب رسول الله ﷺ الناس إلى الخروج وأعلمهم بالمكان الذي يريد ليتأهبوا لذلك . وبعث إلى مكة وإلى قبائل العرب يستنفرهم وأمر رسول الله ﷺ كل بطر من الأنصار والقبائل من العرب أن يتحدوا لواء أو راية ومصبي لوجهه يعير بأصحابه حتى قدم تبوك في ثلاثين ألفاً من الناس ، والحيل عشر آلاف فرس ، فأقام بها عشرين ليلة . ثم انصرف ﷺ من تبوك ولم يلق كيداً .^(١٢)

إن مؤرخي السيرة لم يورسوا السبب الذي جعل جيوش هرقل وحلفائهم من القبائل العربية تسحب من المواجهة ، ولكنهم لم يفعلوا نكر أن هذا الحشد العسكري الطامي الهائل ، وهذه الوحدة العربية الفريدة قد أقسعت من لم يقنع بعد أن سلطة تنفيذية قوية قد ولدت ، وأن الإسراع في الانضمام إليها هو خير وسيلة ممكنة للحلاص من التبعية للفرس أو للروم أو لأي من عملاتهم العيوب ! فصربت وفود العرب إلي الرسول ﷺ من كل وجه كما ذكر ابن خلدون .

ستطيع مما تقدم أن نحصل إلي عدة نقاط تشكل في مجملها ما يمكن أن نسميه بنموذج فدرالية الصحافة :

النقطة الأولى

إن هذا النموذج هو تدبير سياسي يهدف لإحداث السلام الاجتماعي في وسط قبلي مرفته الحروب والثرات . أما تحقيق هذا السلام الاجتماعي فلهي جملة من الجهود يعرف فيها بالخصوصية الممكنة والدينية - الثقافية لكل مجموعة سكانية (عشيرة أو قبيلة أو نحلة دينية) ، وإعطائها صلاحيات إدارية وقانونية واقتصادية معينة في مقابل أن تسلم هذه المجموعات للسلطة المركزية ذات القانون المركزي لأعلى وأن تعمل معها لتحقيق المفاصد والوظائف التي تعلق على الخصوصيات المذكورة .

النقطة الثانية

إن هذا النموذج هو تدبير إداري يهدف لساء الأمة عبر أسلمة العشيرة والعسة كمؤسسات للحكم المحلي الذي أقرره النحرية العربية قبل الإسلام . لقد ذكرنا انما أن أحد مبادئ الإسلام الأساسية هو أن الأرض لله بمعنى أنه يعني الاستحواذ المطلق والملكية الحالصة للأرض - سواء كانت الجهة المالكة ملكا أو قبيلة . ولكننا نعلم أن القبائل العربية كانت تمتلك السيارات ، فقد كانت مكة على سبيل المثال - نقيلة حراة . فأخرجهم منها قصي بن كلاب ، وقسمها أربع

على قومه من قريش وعشر على من دخل مكة من غيرهم .^(١٧) وقد طالب
التراتب النبي وصعده قصي سارية كأنها دين متنع حتى محيء الإسلام ، ثم هو
الجديد الذي أدخله الإسلام على ملكية القبيلة للأرض ؟

إن القبيلة هي مجموعة من العشائر التي ينسب لأب واحد ، وهي بهذا
المعنى تجسيد وتكريس للعلاقة القرابية الرحمية وجعلها شرط وحيدا للتوظيف
في الأرض والتمتع بحقوق المواطنة فيها . إن الإسلام لا يقلل هذا النوع من
الاستراط (الذي يتصاق فيه الأرض والعرق) ويرى فيه تجاوزا سحد المسموح به
من صلة القرى الرحمية ، ولكن ندلا عن مصدقته مبشره يقوم بإجراء تحويل
عليه ، فيتحدث عن نوع آخر من القرى هي القرى "المكينة" - فالمجموعات
التي تتحدور في (المكان) هي مجموعات ذات قرى حتى ولو لم تنحصر أفرادها
من رحم واحدة . فالتحويل الذي تم هنا يكمن في فتح دائرة القرى الرحمية على
دائرة القرى المكينة ليكون وحدة اجتماعية جديدة قائمة على سبق معاهيمي
إسلامي .^(١٨) وبهذه الطريقة فإن الأرض لا تكون أرضا لني فلان إلا على
سبيل المعار والوفاء التاريخي ، وإنما ستكون أرضا لني فلان ولبن جاورهم
وساكنتهم من غير حنسهم ومن غير دينهم ، وذلك هو معنى قوله تعالى [والجور
دي القرى والجور الجنب] . قال الطبري في تفسيرها ، " وأولي القولين في ذلك
بالصواب قول من قال معنى الحب في هذا الموضع العريب البعيد ، مسلما كس
أو مشرك يهوديا كن أو نصرانيا ، لما بد من قبل أن الجار دي القرى هو
الجار ذو القرابة والرحم " .^(١٩)

ومما يؤكد هذا الاتجاه في النظر هو صحيفه المدينة المذكورة انفا ، إذ ورد
فيها تعنيل أساسي لنظام الحكومة المحلية الذي وصعده قصي بن كلاب ، إذ
تضمنت الصحيفة النص الاتي " وإن الجار كالفس غير مزار ولا أثم وأنه

لاتحار حزمة إلا بأن أهلها .. وأل نمة الله واحدة يجير عليهم أديهم .
 فرفع الجوار إلي مقام النفس - أي جعل من يتوطنون أرضاً واحدة
 متساوين في الحقوق والواجبات ، فالجار الذي أوصى به القرآن والسنة هو
 شخص أو مجموعة أشخاص لا يرتبطون في غالب الأمر ارتباطاً رحمياً مع
 المجموعة الأساسية ، كما قد لا يرتبطون معها ارتباطاً دينياً ولكنهم مع ذلك
 يتوطنون معهم في مكان واحد ، فرقمهم العرق ولدين وجمعهم المكان . إن
 هذا الرباط (المكاني) له حرمة في الإسلام لا تقل عن حرمة الرباط (العرقى)
 وألها معا يكونان الإطار الإسلامي للسلطة المحلية - ولأهم حينئذ أن يسمى
 هذا الاطار قبيلة أو إقليماً أو ولاية . وأن مثل هذه العملية هي ما نقصده حين
 نتحدث عن بناء الأمة الإسلامية عن طريق أسلمة القبيلة ، إذ أن القبيلة في
 صورتها الجديدة ستكون معبراً اجتماعياً نحو الانصهار القومى والوحدة
 للوطنية .

النقطة الثالثة

إن نموذج الفدرالية الإسلامي يهدف للتحرر من الهيمنة الأجنبية ، إذ أن
 الإقرار بالخصوصية الثقافية والدينية - بالصورة التي بناها أنفاً يطغى نيران
 الاحتراب الداخلي ، كما أن أسلمة القبيلة وإدراجها في الولاء الوطنى الواحد
 سيعزز من التماسك الاجتماعى ، وكلاهما معا لا يتركان ثغرة تلج منها القوى
 الأجنبية . إذ أن القوى الأجنبية لا تستطيع أن تهيمن على أمة من الأمم إلا إذا
 كانت هذه الأمة منقسمة على نفسها ، تتقاتل وحداتها الداخلية ويخرج بعضها
 بعضاً من الأرض أو يعاصره في العيش أو يفنته في الدين . فإذا كان هذا هو
 نموذج فدرالية صحيفه المدينة فهل توجد ظلال لهذا النموذج في التجربة
 للسودانية المعاصرة ؟ إن هذا ما سنحاول الإجابة عليه في الجراء التالى من هذه
 الورقة .

اللامركزية في تاريخ السودان

إن اللامركزية الإدارية التي يحركها تحالف سياسي فصاعداً قد كانت سمة لمعظم التنظيمات السياسية في السودان منذ فجر تاريخه . إذ كان من المألوف منذ عهد الممالك المسيحية - أن يقوم اتحاد بين مملكتين أو أكثر ، تحتفظ فيه كل مملكة باستقلالها الداخلي على أن توكل بعض الأمور المركزية " للملك الكبير " .^(٦٦) فقد اتحدت - على سبيل المثال - بوبديا ومقرة لتعرفا باسم مملكة النوبة ، وليعرف ملكها باسم "عظيم النوبة " ،^(٦٧) وكان الطابع العام أن تنقسم المملكة إلى ولايات تعرف كل واحدة بالمملكة ويقوم على رأسها ملك .^(٦٨)

وعلى ذات الموال فإن النظام السياسي الذي برز لأول العهد الإسلامي في السودان - السلطنة الزرقاء - قد كان يقوم - كما هو معلوم - على تحالف العدلات والعويج في أوائل للقرن السادس عشر الميلادي ، حيث كانت السلطنة العليا لعمارة دقس ويليها في المقام عبد الله جماع . وقد قسمت البلاد في عهديهما إلى مشيحات تحول سائر (أو قرى) لكل شيخ سلطات حاصلة وتجبى منه الضرائب .^(٦٩)

هذا ، وإذا استتبنا فترة الحكم التركي (١٨٢٠م - ١٨٨٥م) حيث كان الحكم فيها للأحصى الذي لم تترك له رغبة في أن يفوض شيئاً من السلطة للمواطن ، فإن تبرز أمامنا تجربة وطنية من بعد السلطنة الزرقاء إلا تجربة النوبة المهدية . غير أن المهدية لم تنجح - على أية حال - للنموذج الفدرالي أو لعل ذلك لم يكن في مقدورها ، لقد كان نظام الحكم في المهدية يشبه ما يمكن أن يسمى باللامركزية المحدودة ، إذ قسمت البلاد إلى " عمالات " يقوم على رأس كل منها عامل يهيمن على الجيش والإدارة ويكون المرشح الأعلى لكل الشؤون المحلية وطريق اتصال بين الأهالي والخليعة .^(٧٠)

ين هذه " الهيمية " على الشؤون المحلية بواسطة المركز لم تكن على اساق مع التراث الإسلامى دى الطابع اللامركزى الواسع ، كما لم تكن متسقة مع تراث الحكم الوطنى السودانى السابق للمهدية . إن مثل تلك الهيمية ربما كان مردها إلى الحالة النورية الاسفالية المصطنعة التي لازمت الدولة المهدية . وربما كان مردها إلى قصور في إدراك الواقع المحلى والإقليمى ، ولكن كيف كان الأمر فإن العجز عن ابتداع بنية مناسبة للدولة (government structure) قد كان واحدا من العوامل التي أدت لسقوط التحربة المهدية . وقد يضاف إلى ذلك صغر عوامل أخرى كثيرة . عدم القدرة على المحافظة على التماسك الداخلى بين المجموعات السكانية التي وإن سجلت في إطار المهدية إلا أن السوارع العرقية والإقليمية طلت قوية فيها .

أما من بعد المهدية فلم يكن بالطبع في مقدور دولة الحكم الثنائي (١٨٩٩م - ١٩٥٦م) أو في مقدور الحكومات الوطنية اللاحقة أن تتجاوز المركزية المتشددة إلى النظام الفدرالي . لم تستطع دولة الحكم الثنائي أن تفعل ذلك لأن الفدرالية تتناقض مع الهدف لاستعمارى الرئيسى الذى لا يتحقق إلا عن طريق الهيمية المركزية شبه المطلقة ، أما الحكومات الوطنية اللاحقة ، فقد كانت حكومات تسيطر عليها النخب المتعلمة التي لا تستمد مشروعيتها من العمق الجماهيرى ولا تستطيع الاتصال السياسى به ، مما جعلها لا ترى في الفدرالية إلا مطلباً ينادى به بعض الجنوبيين (مؤتمر جوبا عام ١٩٤٧م وبعثة الدستور في عام ١٩٥٧م) لمعالجة مشكلاتهم الخاصة ولم يكن واصحا لهذه النخب المتحكمة أن المركزية المتشددة - من حيث هي - ومساوء طهرت مشكلة الحبوب أو لم تظهر هي نظام للحكم لايناسب الوضع السودانى ذى التعددية العرقية والثقافية والاتساع الجغرافى المهول . ولذلك فإن معظم المعالجات

الإدارية التي وردت في العهد الوطني (من الاستقلال حتى نهاية الخمسينات) سواء كانت نوعاً من اللامركزية المحدودة أو النظام الإقليمي. قد كانت معالجات جزئية حذرة تهدف لمحاظنة الحب الجنوبية واسترضائها ولم تكن معالجات كلية قائمة على رؤية مسئلة وموصوعية للمجتمع السوداني. (١٧) وكان من نتائج ذلك أن استندت الممارسة على السلطة السياسية في (المركز) وأهملت التنمية الاقتصادية (خاصة في الريف)، فقاد ذلك بدوره إلى قدر كبير من اللامساواة (في الفرص والخدمات والعمالة الخ) بين المجموعات السكانية الحضرية المتصلة بالمركز والمجموعات الأخرى التي تبعد عنه، (١٨) وتنامى الشعور الاجتماعي حتى أن بعض هذه المجموعات قد حملت السلاح ضد المجموعات الأخرى كما وقع في إقليم دارفور وفي جنوب كردفان (لاواحر الثمانينات) وكما جرى في جنوب السودان ومايزال حارب. فصارت مشكلة السودان الرئيسية عندئذ تتمثل في انعدام السلام الاجتماعي والتدهور الاقتصادي وانعدام الرؤية الكلية، وقد صارت هذه المشكلة - كما يبدو - هي الدافع الأساسي لتحرك القوات المسلحة في يونيو ١٩٨٩م، إذ جاءت في سياقها إشارات مكررة ومقصودة إلى "لنحركات العنصرية والقبلية التي قادت إلى أن نحمل أبناء الوطن الواحد السلاح ضد إخوانهم" كما جاءت في ذات البيل إشارات إلى "إهمال الحكومات المتعاقبة للأقاليم"، وكيف أدى ذلك لعلها عن العاصمة القومية وعن بعضها، مع انهيار المواصلات وغياب السياسات القومية وانعراط عقد الأمر. (١٩) فإذا كانت هذه هي المعالم الرئيسية للمشكلة فما هي الرؤية البسيطة التي تقدمت بها حكومة الإنقاذ؟

الفدرالية في عهد حكومة الإنقاذ

يجدر بنا أن نذكر في مفتتح الحديث عن الفدرالية في عهد حكومة الإنقاذ الوطني أن اقتراح النظام الفدرالي كصيغة ملائمة لحكم السودان قد جاء في توصيات مؤتمر الحوار الوطني حول قضايا السلام الذي انعقد بالخرطوم في الفترة من ٩ سبتمبر ١٩٨٩م إلى ٢١ أكتوبر ١٩٨٩م ، إذ جاء في توصيات اللجنة :

" قدرت اللجنة أن حقائق الواقع المتمثلة في اتساع رقعة البلاد ، وضعف أسباب الاتصال ، ورحاوة بناء الأمة السودانية - لتمرير أهلها في الأعراف والثقافة والدين - وواقع التنمية غير المتواردة ، تستوجب إيجاد شكل للحكم أبعد مدى من صيغة الحكم الإقليمي في استيعاب معطيات التنوع ، وأن النظام الفدرالي هو أقرب الصيغ التي تحقق هذا . " (٢١)

ولقد كان الفهم السائد بين أعضاء المؤتمر وهم يتقدمون بهذه التوصية أن النظام الفدرالي يعنى في المقام الأول بحل مشكلة المشاركة في السلطة ، واقتسام الدخل القومي ، والتعبير عن التنوع الثقافي ، والهوية ، وعلاقة الدين بالدولة . ولذلك فقد اوصوا أيضا بالترحاح نحو بناء أمة سودانية متماسكة البيان والوحدات ويتوسع قاعدة الحكم وبسط الشورى وتهيئة ألباء السودان جميعهم لبناء أقاليمهم وإقامة الحكم المحلي بما يمكن الجماهير من المشاركة في السلطة ، وإيجاد معادلة تضمن للأغلبية التعبير عن معتقداتها دون مساس بحقوق المواطنة ، وإقامة التنمية المتوازنة . (٢٢)

إننا في الواقع لانريد مناقشة تفصيلية لكل هذه النقاط بقدر ما نريد أن ندرجها في سياق الرؤية الكلية التي انطلقت منها حكومة الإنقاذ بعد أن بين مدى ارتباط تلك الرؤية بالإسلام - وخاصة نموذج فدرالية المدينة الذي شرحنا أنها .

لقد وردت أول إشارة "لدولة المدنية" في خطاب رسمي للرئيس البشير ألقاه أمام مجلس قيادة الثورة والوراء بتاريخ ١٣/١/١٩٩١م وقد تقدم حينها بحطة لتطبيق الشريعة الإسلامية والسطام الاتحادي . جاء في ذلك الخطاب :

" عهد المواطنة عدنا يقوم على الولاء للوطن والإخلاص ، فالمسلمون والمسيحيون وغيرهم أبناء وطن واحد هو السودان ، يتولون حمايته ، والحدود عنه جميعا ، ويعمى فيه بالأمس ، ويقسمون حيراته وخدماته . دور تفريق بسب الدين أو العنصر أو الجهة ، تماما كعهد المواطنة في دولة المدينة الأولى على عهد الرسول ﷺ . " (٣٦)

إن هذه الجملة تحوى في تقديرنا على المفاهيم المفتاحية في الفلسفة التي تنطلق منها الحكومة في مسألة الفدرالية والإسلام في السودان . فالأرض هي التي تجمع وحدات سكانية متعددة الأديان والثقافات ، و" العهد " هو الذي يوضح الحدود والحقوق بين هذه المجموعات والهدف المشترك هو حفظ السلام الاجتماعى والتدرج نحو بناء أمة واحدة . أما السياسات التي يمكن أن تؤدي لذلك للهدف فهي سياسات لانعرف لها حصرا أحسن مما تقدمت به لجنة الحوار الوطنى المذكورة أعبا ، فقد ألحت هذه اللجنة على ضرورة انتهاج سياسة تحقق المشاركة في السلطة ، واقتسام الدخل القومى ، والتعبير عن التنوع الثقافى ، والهوية وعلاقة بالدس ساندولة . ولتحقيق هذه السياسات فقد بادرت الحكومة بإشياء ثلاثة بطم أساسية في وقت واحد تقريبا هي :

- أ. النظام الفدرالى .
- ب. النظام السياسى .
- ج. النظام القانونى .

متبعة (بصورة مقصودة أو غير مقصودة) بطريقة الاعتماد المتبادل

بين النظم interdependence theory التي دعا للأحد بها عدد من علماء السياسة السويين ، والفكرة الأساسية هنا أن المشكل الاجتماعي أكثر تعقيدا من أن يحل بقرار منفصل أو نظام منقطع عن غيره من النظم ، وإنما يكمن الحل في إيجاد مجموعة من النظم يدعم بعضها بعضا ، كما أن أى نظام يحتوى في داخله على وحدات يؤثر بعضها على الآخر .^(٢٧)

ووفقا للنظام الفدرالي قسم السودان إلي ست وعشرين ولاية ، ثم قسمت هذه الولايات إلي نحو من ٥٧ محافظة ثم قسمت هذه المحافظات إلي نحو من ٢٢٠ مجلس .^(٢٨) والذي يهم في هذا المجال هو أن المجلس - وهو قاعدة الهرم الفدرالي ينتخب من عضوية المؤتمر الأساسى الذى هو قاعدة النظم السياسى . فالنظام الفدرالي و النظام السياسى ينتقان - إن - من اجتماع عام يتم في الوحدة الجغرافية الدنيا التي تتوسطها أصغر التجمعات السكانية ، أى من الاجتماع الذى يصم " كل المواطنين في الحى أو القرية أو الفريق من الدبر تنطبق عليهم شروط الأهلية .^(٢٩)

إن هذا الاجتماع القاعدى المفتوح قد عرف في قانون اللجان الشعبية لسنة ١٩٩٢م بأنه "المجموعة المتجاسة من المواطنين الذين تربط بينهم وشائج أسرية أو اجتماعية أو مكانية في المجلس الريفي ، وفقا للتقسيم الإدارى الصادر بذلك من المجلس"^(٣٠) وواضح من هذا التعريف أن الروابط الأسرية والعشائرية معترف بها ومرعوب فيها ولكن وحتى لا تكون الوحدة القاعدية هى مجموعة مغلقة على أعضاء قبيلة واحدة أو طائفة بعينها فقد احتفظ القانون للمجلس المحلى (وللمجلس الولاية) بحق ثابت في وضع وتقسيم هذه الوحدات بحيث تبقى العلاقة المكسية (أرض الوطن) هى التي تنشئ حق المواطنة وليس الانتماء العرقى أو الدينى . إن مثل هذه الترتيب قد يوفر جدلا كثيرا حول

علاقة الدين بالدولة من جهة ، وحول علاقة القبيلة بالدولة من جهة أخرى .
والدين (لإسلامي خاصة) لا يشترط على المنتمين إليه أن يحاروا إلى صعيد
واحد من الأرض يكون حالصا لهم من دور الناس ، كما أن القبيلة لا يسمح لها
- إداريا - أن تمتحود بصورة كلية على الأرض وتحرل منها الآخرين . وهذا
يعنى ضرورة أن الوحدة الفعدية للنظام الفدرالي وللنظام السياسى هى
وحدة متعددة الأعراق والديانات .

ولكن أين من الممكن أن يقود مثل هذا التعدد إلى الاحتراب القلى أو
الطائفي ؟ ليس من الممكن أن تثار مسائل سعلق بالهوية والثقافات الخاصة ؟
إن كل ذلك وارد بالطبع ، بل إن ورود مثل هذه الأسئلة هو الذى استلزم أن
يدخل الجميع في " عهد مواطنة " يرتكز عليه النظام القانونى للدولة ، فتكتمل
بذلك النظم الثلاثة الرئيسية التى يقوم عليها المجتمع والدولة أى النظام
الفدرالي والنظام السياسى والنظام القانونى . فيكون " عهد المواطنة " هذا بمثابة
الميثاق الأساسى الذى يحتوى على المبادئ الكلية التى يقوم عليها المجتمع وتعتبر
عنها الدولة .

ووفقا لهذا القصور فإن هذه النظم الثلاثة ستكون بالفعل بطما قائمة على
مفهوم الاعتماد المتبادل ، فالنظام الفدرالي مثلا سيكون عديم القوى ما لم يكن
النظام القانونى قابلا لوجود سلطات تشريعية متعددة بتعدد اللينيات والاصواع
الثقافية المحلية ، كما أن كلا النظمين سيكونان مصدر تغت ما لم يدعمهما نظام
سياسى يراعى وحدة الهدف ووحدة الوطن ووحدة الأمة . دون إفعال للموارنة
ببر القيم الكلية الجامعة وحاجة اللامركزية الإدارية والثقافية .

إن هذا يعنى من الناحية العملية :

أولا أنه بدلا من وجود سلطة تشريعية واحدة في المركز فسيشأ في داخل

النظام القانوني عدد من السلطات التشريعية تتعام مع الوحدات
اللامركزية المتدرجة التي توجد بدخل النظام الفدرالي
إن تعددية السلطات التشريعية ستنح مجالا واسعا لتعديده القانون
حيث يمكن للأقليات العرقية أو الدينية أن تحص بقاء أو تستثني
من القانون العام بلا إكراه أو وصاية .

ثاني

ثالثا

إن الوحدة القاعدية للنظام الفدرالي والسياسي هي وحدة مفتوحة
أفقيا - لتضم قرابات العرق والمكان - ولكنها مترقية رأسيا
لتنكح في قرابات المهنة والوطن والأمة .

رابعا

إن ملازمة النظام السياسي للنظام الفدرالي وتدرجه الهيكلية معه
سيوفر آلية مناسبة تمكن المواطنين من إحصاع المجالس المحلية
لتقوم بواجباتها الخدمية والتنموية ، كما تمكنهم من الصعود
 للمشاركة في السلطة على المستوى القومي فيشاركون بذلك في
عمليات التخطيط القومي للتنمية وفي توزيع الثروة القومية .

خاتمة

لعل هذا الوصف المقتضب لملامح النظام الفدرالي في عهد حكومة الإنقاذ
الراهنة يمكن من تحديد الرؤية الكلية التي ينطلق منها المشروع السياسي
جمعه ومن تحديد المواضيع العديدة التي يلتقي فيها مع نموذج صحيفة المدينة
التي استعرضناها في صدر هذا المقال ، إن الأشكال والوسائل التي عبرت عنها
صحيفة المدينة قد تحلى عنها ولكن جوهر الوثيقة قد وظف توطيفا كاملا ، إن
لوحظ مثلا أن العهد بين المهاجرين والأنصار واليهود في يثرب قد صار هو
عهد المواطنة في الدولة السودانية المعاصرة ، كما لوحظ أن إعطاء اليهود
وصفا دينيا وثقافيا وإداريا مميرا في صحيفة المدينة قد استفيد منه في مبدأ

تعددية القوايين وجواز أن تستثنى الأقليات الدينية من تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية . ولو حظ ثالثا أن التحوير الذى أحله الرسول ﷺ على الفيلة - بإدراجها في الولاء الإسلامى العام - قد استفيد منه أيضا ، فصار الحى أو الفريق أو القرية بمثابة "الرابعة" التى تحدثت عنها الصحيفة بعد أن توسع في تحديد الاختصاصات والصلاحيات وصيغت في شكل قانون مفصل .

إن مثل هذا الاقتباس من المودج الإسلامى والاجتهاد في تطويره والعمل على الاستفادة منه في حل بعض المشكلات المجتمعية المعاصرة قد يمثل إضافة حقيقية في تجارب الحركة الإسلامية المعاصرة لأنه يوضح بصورة عملية مباشرة ما إذا كان من الممكن أن يكون الإسلام "حلا" للمشاكل الاجتماعى السياسى المعاصر أم عامل تعقيد كما ينظر إليه البعض ، على أن مجرد الاقتباس من مودج صحيفة المدينة قد لا يكون ضمانا لنجاح التجربة السودانية ما لم تظل عملية الاجتهاد مستمرة في جانب الفكر الإسلامى ، وما لم تظل عملية التعديل والتطوير والتحوير مستمرة في جانب البنى التحتية للمجتمع السودانى .

إن من أكبر المشكلات التى قد تعيق تجربة الفدرالية الإسلامية في حالة السودان الراهنة هو ألا تقوى القدرات التنظيمية والاقتصادية والشرعية على مستوى الوحدات القاعدية على الاطلاع بالمهام التى يلقىها عليها النظام الفدرالى ، فتترلق هذه الوحدات الهشة في الأطر العشائرية والفيلية القديمة ، أو تحتطعها مراكز العنود الاقتصادية الخاص فتكون بذلك بوابة للفساد السياسى والفشل الإدارى . إن هذا يقتضى من الناحية العملية جهدا ثقافيا مكثفا حتى كائى أكاد أقول إن نجاح مثل هذه العملية يحتاج "لثورة ثقافية" .

الاحالات المرجعية

١. لقد كان القانون السائد في بريطانيا أن كل الأرض هي ملك للنكح ، ولذلك فقد صارت ملكية الأرض هي القاعدة التي يقوم علىها التفسير المياسي والاجتماعي انظر :
Encyclopedia Britannica, Vol . 13, p . 800
أما المودان فقد شهد هذه الظاهرة في عهد الممالك المسيحية ، فسمك هو " صاحب الأرض والشعب كله عبده " كما ورد في قول ابن سليم الذي أورده المقريري . انظر المقريري ، المواعظ والاعتبار ، ج ١ ص ١٩٣ ، بولاق ، ١٢٧٠هـ .
٢. محمد الحصري ، أصول الفقه ، الطبعة الثانية ، المكتبة التجارية الكبرى ، شارع محمد علي ، مصر ، ١٩٢٣ ، ص ٤٣٧ .
انظر :
٣. John D . Lees. The Political System of the United States, London, pp . 49-٩0
Encyclopedia Britannica, op . cit.
٤. أنظر كذلك ، Encyclopedia Britannica, op . cit . p ٩ & p. 134.
٥. الوافدي ، كتاب المعاري ، تحقيق الدكتور مارسدن جونس ، مطبعة جامعة أكسفورد .
٦. النص الكامل للوثيقة يوجد في ابن هشام ، سيرة النبي ، تحقيق مصطفى السقا وآخرين ، ج ٢ . مطبعة مصطفى الدالي الحلبي ، ١٩٥٥م ، ص ٥٠١ - ٥٠٤ .
٧. أنظر : Carl Brockelman, History of the Islamic Peoples, Routledge and Kegan Paul, London 1949, p . 5.
٨. ابن خلدون ، تاريخ العلامة ابن خلدون ، ج ٢ ، دار الكتاب اللبناني ، بيروت ، ٨٢٤ .

٩. ابن سعد ، الطبقات الكبرى ، ح ١ ، بيروت دار صادر - ١٩٥٧م ، ص ٢٩١ ٣٥٩ .
١٠. ابن خلدون ، مصدر سابق ، ص ٧٠٣-٧٠٤ .
١١. ابن سعد ، الطبقات الكبرى ، ج ٢ ، ص ١٦٥ .
١٢. المصدر نفسه ، ص ١٦٦-١٦٧ .
١٣. المسعودي ، مروج الذهب ، ح ٢ . دار الاندلس للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٦٥م ، ص ٣٢ .
١٤. للتوسع في هذه النقطة انظر ، د. التجاني عبد القادر حامد ، " رؤية قرآنية لفلسفة السياسة " ، ورقة غير منشورة قدمت في ندوة إسلامية المعرفة ، جامعة الجيزة ، فبراير ١٩٦٤م ، ص ١٨-١٩ .
١٥. الطبري ، جامع البيان ، ح ٥ ، المطبعة الكبرى الأميرية ببولاق مصر ، ١٣٢٦هـ ، ص ٥١ .
١٦. مصطفى محمد سعد ، الإسلام والنوبة في العصور الوسطى ، مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة ، ١٩٦٠م ، ص ٨٣ .
١٧. المصدر نفسه ، ص ٨١ .
١٨. المصدر نفسه ، ص ٨٩ .
١٩. مكي شيكبة ، السودان في قرآن ، لجنة التأليف والترجمة والنشر ، القاهرة ، ١٩٥٧م ، ص ١ - ٢ .
٢٠. المصدر نفسه ، ص ٢٥٨ .
٢١. راجع مدونات مؤتمر Beshir Mohammed Said, The Sudan Crossroads of Africa, London, 1965, pp 46-71
جوبا في :
٢٢. انظر : تقرير مكتب العمل الدولي التابع للأمم المتحدة بعنوان .

Employment and Economic Reform Towards a strategy for the Sudan.
Report of a mission financed by the United Nations Development Programme and organized by the International Labour Office (ILO),

August-September 1986, p . 119

٢٣. الرئيس عمر حسن أحمد البشير ، البيان الاول لثورة الإنقاذ الوطني ١٩٨٩/٦/٣٠م ، الأمانة العامة لمجلس الوزراء ، جمهورية السودان ، حطب وكلمات السيد/ الفريق عمر حسن أحمد البشير .
٢٤. مجلس ثورة الإنقاذ الوطني (اللجنة السياسية) ، مؤتمر الحوار الوطني حول قضايا السلام في السودان ، الخرطوم ٩ سبتمبر ٢١ أكتوبر ١٩٨٩م ، دار الأصالة للصحافة والنشر الخرطوم ١٩٩٠م ، ص ٢٠١
٢٥. المصدر نفسه ، ص ٢٠٢ .
٢٦. الرئيس عمر حسن أحمد البشير ، خطاب أمام مجلس قيادة الثورة والوزراء :خطة تطبيق الشريعة الإسلامية والنظام الاتحادي ، لأمانة العامة لمجلس الوزراء - جمهورية السودان ، حطب وكلمات السيد/ الفريق عمر حسن أحمد البشير خلال الفترة ، اول يناير ١٩٩١ - ٣٠ يونيو ١٩٩١م ، ص ٣٢ . وأنظر كذلك :
- Dr . Ghazi Salahuddin Al-Atabani, the Sudanese State Minister for Political Affairs, "Sudan's Experience in Religious Tolerance", a paper presented in the Inter-Religious Dialogue Conference, Khartoum, 8-10 October 1994, p . 3.
٢٧. ' انظر على سبيل المثال :
- Gabriel A . Almond and G . Bingham Powell, (eds .), Comparative Politics Today. A World View, 4th ed . USA, 1988 pp . 5-10
٢٨. للإمام بقاصيل هذا النظام انظر : رئاسة الجمهورية ، (ديوان الحكم الاتحادي) ، دليل الحكم الاتحادي ، الطابعون : معامل التصوير الملون السودانية ، فبراير ١٩٩٤ .
٢٩. المصدر نفسه ، قانون اللجان الشعبية . ص ١٠١ .
٣٠. المصدر نفسه .

الحكم الفدرالي واختيار النظام السياسي

إسماعيل الحاج موسى

للإجابة على السؤال عن ماهية وصلاحيات الصيغة السياسية للحكم فسي أي مكان ، لابد - بداية - من التحليل لشكل ومحتوى الصيغة السياسية . وقبل ذلك وفوق ذلك - لابد من فحص وتحليل الموقع الجغرافي والوضع التاريخي والحلقة الحضارية والثقافية والتركيبية الاقتصادية والاجتماعية

وعندما نعلم لتقرير أو تفويض أي صيغة سياسية للحكم لابد أن السؤال الاساسي هو ، إلى أي مدى استطاعت أو تستطيع هذه الصيغة أن تحلّق المباح المناسب وتوفر الظروف المناسبة لخدمة القضية الأساسية للوطن . ومن هذه القضايا في السودان على سبيل المثال - الوحدة الوطنية ، التنمية ، التوازن في توزيع الثروة والسلطة ، التأسيس ، هلم جرا ... فالصيغة السياسية ليست عية في حد ذاتها وإنما هي وسيلة إلى غاية .

فالساسة تظلّ سماء ، كل جانب من جوانب الحياة الإنسانية في اتساعها وشمولها ، ذلك أنها في مفهومها العريض ، تعنى من إدارة وتصريف شئون الناس والمجتمعات . ولا يستطيع أحد حتى وإن أراد وتمنى أن يجعل للفكر ممارسة في النظرية والتطبيق بعيدا عن واقع الناس . ولا أن يرسم تسمياتها " افلاطونية " أو " قارانية " ماهية وحقيقة السياسة . فهذا غير وارد تاريخيا وواقع وغير ممكن فلسفة وفكرا . وكل صيغ الحكم المطبقة في الشرق والغرب أو في مكان من هذه الكرة الارضية لم تسقط من السماء كقطرات العيث كما لم تنته الأرض كحبّات السوس . وإنما هي من جهد الناس واحتهاد العقول

وليس هناك إلا ، كما لم تكن هناك في الماضي أية صيغة ميسية للحكم يمكن أن تعتبر نموذجاً أحسن وأفضل وأعلى يصلح للتفويض والتطبيق في كل مكان ورمز وفي كل الظروف وكل الدول ، ففي مسألة الحكم هذه ليست هناك أية معانٍ للحقيقة المطلقة يمكن أن يستظل بها كل الناس في كل الأوقات كمصدر سرمدٍ للطلل والثمر . ولكن هناك أطر عامة تعمل وتعمل فيها الصيغة السياسية وهي إطار الجغرافية كعدد مكاني وإطار التاريخ كعدد زمني وإطار الثقافة كعدد حضاري .

لهذا كانت الفترة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية وأعقبت ديل كثير من أقطار العالم الثالث للاستقلال فترة تجريب واسع جريء في العالم الثالث بصفة عامة وفي إفريقيا بصفة خاصة . حيث أسست الصيغة السياسية للحكم في معظم الأقطار المستقلة على احتها كبير حاول أن يرتكر على مميزات وخصائص المجتمع النامي وأن يستوحي طموحات إنسانية . فربما أثر هذا الاجتهاد في نجارب عند الناصر وبكروما وكيثا وسيكثوري وبيريري وغيرهم .

فقد كانت مرحلة الستينات هي مرحلة الانعتاق والتحرر الوطني مما اقتضى أن تحتل دول العنم الثالث لنفسه وبفسه طرقاً خاصة بها للتقدم وأساليب خاصة للحكم وأن تركز على التنمية الاقتصادية والاجتماعية للحروح من وحدة التحالف . ولأن العالم الثالث يعيش في ظروف تاريخية ووضع جغرافي وحلبي حصرية تختلف تماماً عن ظروف ووضع وحلبي العالم المتقدم ، فقد حاول كل واحد من هؤلاء الرعماء الأفرقة أن يجتهد في اتجاه إبداع صيغة ثلاث مجتمعات بلاده وتدسي الخصائص التي يتميز بها . فشهدت القارة الإفريقية

تجارب عديدة متنوعة نجح بعضها وأحرق العصا الأخرى وتأرجحت تحارب أخرى بين الفشل والنجاح .

و السودان بسبب موقعه الجغرافي في قلب إفريقيا ، نافذة لها على العالم العربي ويعتبر قاعدة العالم العربي وعمقاً له في إفريقيا ، وبمساحته الشاسعة (مليون ميل مربع) ، ومع حدود عديدة طويلة تتلامس في الخطوط وتتداخل في القنائل وتتماثل في نمط الحياة مع ثمانية أقطار ويست وصعه السيمعرافي ، (إذا كان السكان على قلتهم يشعرون فوق هذه المساحة على كبرها) ، وبسبب طبيعته التاريخية الحافلة كان واقعته الثقافي فريداً يتميز بالتنوع . ففي السودان ما يقرب ستمائة القبيلة .. ولقد أنت عوامس عديدة منها كبر المساحة وصعوبة المواصلات وصعف الحارطة التعليمية ، أن تتعمق روح العصبية القبلية . وقد كانت وظلت القبيلة واحداً من أهم وأخطر عوامل التفت والتمزق في مجال الحكم والسلطة في إفريقيا . وقد كانت السبب الأول لمعظم الحروب الأهلية والفلاقل السياسية التي اشتعلت بيرانها في أماكن مختلفة من القارة . إلا أن هذا العمل يبدو أكثر حدة وعمقا في السودان بعد أن لعب الاستعمار دوراً سياسياً في تعميقه وترسيحه ليؤطيل من عمر بقائه من خلال أضعاف إصره الوطنية الكبرى . وحتى الممرات الههوية للعديه التي ظهرت في أنحاء مختلفة من السودان قبل وبعد الاستقلال - والتي انطلقت من الاحساس بالعين الاجتماعي والحيث الثقافي والطلم السياسي الذي اولننه مركرة السلطة والثروة كان لروح القبيلة المتأصلة دور كبير في تعديدها وتعميقها . !! وقد رمت العصبية الطائفية والقبلية بطلال داكنة في الساحة السياسية السودانية فتلوت الحياة السياسية بالولاءات الصيقة غير الموضوعية وأصبح الولاء لرعي القبيلة أو الطائفية وليس للوطن الواحد الكبير .

لقد عمد وعمل الاستعمار على تكريس الانفصال والعداء بين الجنوب والشمال وعمدت الطائفية على إبقاء وتعميق التجزئة ، فكل صاحب سلطان كان يري صমান استمرار واستقرار سلطانه في الاحتفاظ بالجزء متصارعا متناحرا مع الحرة على حساب الكل ، فقد لعبت الزعامات الطائفية دورا كبيرا في تعميق وتوسيع الشروخ في جدار الوحدة الوطنية .

فقد نشأت في السودان طائفتان كبيرتان الأنصار والحتمية استمدتا جذورهما من طرق صوفية قديمة ، ولأن الطرق الصوفية أسهمت مساهما مشهودا ومقدرا في نشر الإسلام في السودان ولأن دورها اقتصر تقليديا في مجالات الدين ، فإن طائفتي الأنصار والحتمية قد اصطلتا في مسهل تكويدهما - بنور كبير في تجميع الناس وفي التأهيل الديني والاجتماعي . ولكن مرور الزمن ، وربما من منطلق الظموح الرعامي وتحرير صافر أو مستتر من قبل دولتي الحكم الثنائي أوعلت زعامات الطائفتين في العمل السياسي وكسب دخولهم في السياسة بهذا الشكل السافر العميق مسا في إحداث هذه الشروخ في جدار الوحدة الوطنية منذ الاربعينات . خاصة وأن الاحزاب الكبيرة في السودان هي في حقيقتها وجوهرها واجهات سياسية لطوائف صوفية . فالأحزاب الكبيرة في السودان ارتكزت أساسا وتاما على الطائفية وقد حملت معها في ممارساتها وحركتها في الساحة السياسية كل الأدوار التفسيرية والاستغلالية التي تميزت بها .

ومن ثم ، فإنه إلى جانب البنية الاقتصادية الهشة ومع الحارطة التعليمية الصعبة وبالإضافة إلى هذه الخلفية الثقافية التي نجعل من السودان لوحة صارخة الألوان ، تحيىء عوامل الطائفية والقبلية لتصبح من مهمة الحكم المركزي . وسأجعل مدخلي إلى هذه الدراسة مسحا عاما سريعا وموحد للتاريخ

والتراث والواقع الثقافي .

لقد طلت مساحة السودان الشاسعة وموقعه الجغرافي الاستراتيجي ، ساحة للتفاعل والانصهار عبر التاريخ لكثير من ثقافات المنطقة وقد أصبحت للثقافة السودانية سمات ومواصفات موضوعية امتدت عبر الزمان منذ العصور الأولى قبل مجيء المسيحية وقبل قدوم الإسلام ونواصلت حتى يومنا هذا ، كما امتدت عبر المكان من تحوم الكدابة إلي سواحل البحيرات الاستوائية . ومن شواطئ البحر الأحمر إلي قلب إفريقيا ومن التفاعل الجدلي بين حصائص المكان ومتغيرات الزمان على امتداد القرون والعقود التي حلت تبلورت الثقافة السودانية في مؤسساتها وقيمها وانماط سلوكها في الشكل المتعدد المتنوع الذي نراه .

التاريخ

منذ قديم العصور نشأت العديد من الحضارات القديمة على ضفاف نهر النيل وسواحل البحر الأحمر وامتدت بمثابة جسور بين إفريقيا والعالم القديم ، ثم دخلت المسيحية إلي السودان في القرن السادس عشر واستقرت في شماله على ضفاف الوادي فقامت ممالك النوبة وعلوه التي افل حجمها مع استمرار الهجرات العربية ولكنها لما غربت شمسها خلفت مسحة باقية وأثار بصمات فوق العديد من القيم والعادات والممارسات . وبعد الإسلام تدفق العرب عبر البحر الأحمر من الشرق وعبر مصر من الشمال كما جاءوا من شمال غرب إفريقيا . ومنذ القرن الخامس عشر بدأت تمتحكم حلقات الثقافة العربية الإسلامية حتى ظهرت السلطات الإسلامية في العبدلاب والفوج والمسبغات والفور . كل هذه كان يحدث في موجات تفاعل ، يندثر منها ما قد يندثر ويبقى منها ما يبقى ويتشكل البعض ببعض .

كل هذه الحضارات التي تتالت على أرض السودان قد اسهمت كلها بلا استثناء - في تكوين الشخصية السودانية ، فاصبح السودان العربي الإفريقي هو

تجسيد لكل تاريخ و تراث السودان . فقد ظل السودان بؤرة استقطاب بشري للعديد من المجموعات السكانية من القبائل والاجناس من حول كل حدوده المنيذة العديدة ومدد سحيق الازمن ، توافدوا لاسباب الزراعة أو التجارة أو العلم أو غيرها . جاءوا بثقافتهم المحلية التي تعايشت وتفاعلت مع الثقافات المحلية التي وجدوها فوق أرض السودان .

الواقع الثقافي

لأن الواقع الثقافي يتحدد عادة بالطر إلى الميراث التاريخي لرقعة الأرض والموقع الجغرافي والامتزاج السلالي والتفاعل الفكري والثقافي بين المجموعات السكانية ، أي عوامل الحيويولتيك والديمغرافي والانثروبولوجي والحصارة . فالإنسان السوداني ، بسبب هذا التاريخ قد أصبح حصيلة التمازج بين الثقافة العربية الإسلامية والموروث الإفريقي . فقد امتزجت العروبة بالموروث الإفريقي وتزاوج الإسلام مع الثقافات الديانات المحلية لخلق هذه الحصيلة للسودانية .

وقد تفاوتت نسب الموروث المحلي في الثقافة العامة وبمط الحياة من منطقة إلى أخرى . فهي كجهات وقبائل صعب فيها التأثير العربي الإسلامي مقارنة بغيرها كما هو الحال - مثلاً - في العرب عند النوبة وفي جنوب السودان .

صيغة الحكم

نسب المحلية التاريخيه التي استعصماها بإيجار ، والتي جعلت من السودان بؤرة استقطاب بشري تدفقت إليها الموجات السكانيه تعتمل وتتفاعل ويتشكل بعضها ببعض في ساحة واسعة رحبة للتفاعل .

وبسبب التركيبة الثقافية التي أفرها هذا التاريخ ، والتي جعلت من السودان لوحة تتعدد وتتمازج فيها الألوان وتتداخل وتتمازج فيها الطلال شأت

الحاجة الدائمة والملحة لصيغة الحكم التي تلي احتياحت كل هذه التنوع والتعدد في الثقافة ونمط الحياة .

اندلع الصراع العرقي و الجهوي في أحياء كثيرة في أماكن متعددة بسبب سوء توزيع الموارد الطبيعية بين الأفراد والجماعات ، ونسب عرعر السلطة المركزية وإحفاها في التوزيع العدل للثروة القومية وفشلها في توسيع قاعدة المشاركة في السلطة السياسية مما أولد الشعور بالعين والحرمان . ومن هنا كان الإحساس بالحاجة أحيانا لتأسيس تكوينات جهوية . ومن هنا كانت المبادرة المستمرة والملحة باللامركزية التي تصاعدت من الحكم اللامركزي إلي الحكم الإقليمي ثم الحكم العرالي .

الاستعمار واللامركزية الإدارية والسياسية

لقد كان الاستعمار الانجليزي - وهو يحكم السودان راعيا في كل المركزية . مرعما على بعض اللامركزية . الرغبة في كل المركزية نابعة من حاجته لاحكام قصته على كل أجزاء الوطن والتأكد من استتباب الأمن وضمنا سير الأمور بالهدوء المطلوب والاطمئنان على توافر الاستقرار الذي يكفل له تحقيق غياته من الاحتلال فهذه المطامح والأغراض كانت تجعل الاستعمار يحرص على مركزية السلطة حتى يستجمع ويهيمن على أعنة الصلاحيات والسلطة في المركز ومن ثم يسهل عليه متابعة الأمور والمسائل كافة ومراقبتها وتوجيهها .

ولكن طبيعة السودان بوسع مساحته وتنوع ثقافات مجموعاته السكانية وصعوبة مواصلاته وضعف اتصالاته كانت ترغم الإدارة البريطانية على توحى وتطبيق أشكال طوعية من اللامركزية وتفويض بعض الصلاحيات - بالحاجة والضرورة لا بالرغبة وطيب خاطر ، وذلك من أجل تسهيل الأمور فقد كان هذا الوضع الجغرافي والديمقراطي للسودان وهذه الخلقة الثقافية والحضارية

وهذه التركيبة الاقتصادية والاجتماعية مانته دائما في أدهان الحكام عبد التفكير في أشكال من المركزية مع بعض رفوش حقيقة للامركزية الضرورية .

وعلى سبيل الساطة الكلية وعلى مستوى المركز كان الاستعمار يحس حاجته لحكم مستقر وقوي . وقد كان يعرف ما يتميز به الإنسان السوداني - على مستوى الخاصة والعامة - من حس سياسي عام عال . ولذلك حاول الاستعمار البريطاني دائم أن يسعى لخلق تكوينات تهيب بعض أشكال المشاركة للسودانيين ، مع صمن بقاء سلطة القرار النهائي في يد الحاكم البريطاني فكان أن صدر قانون المجلس الاستشاري عام ١٩٤٣م حيث تم فيه تعيين أعضاء يمثلون منيريات الشمال الست وقد قاطعته ودهصته القوى الوطنية لأن صلاحياته كانت ذات طابع استشاري محص ولأنه استبعد أهل الجوب عى الشمال ، ثم لأنه جاء باكملة عى طريق التعيين . ومن ثم لم نعش التجربة طويلاً ، وفي عام ١٩٤٦م اصدر الحاكم العام قرارا بقيام مؤتمر إدارة السودان ليدرس كيفية إسهام السودانيين في إدارة أمور بلادهم بصورة أفضل من صورة المجلس الاستشاري المرفوضة وقد أوصى هذا المجلس بقيام الجمعية التشريعية التي كانت بمثابة التحرية الثالثة التي قامت عام ١٩٤٨م حيث وافقت الحكومة البريطانية على توصية الحاكم العام بإنشاء جمعية تشريعية ومجلس تنفيذي وقد تكونت الجمعية من أغلبية متحبة وأقلية معينة وقد قاطعها مؤتمر الحريجين واصطدمت أيضا بمقاومة من القوى الوطنية ، واستمرت أربعة أعوام بلا حصر ولا حياة .

وفي عام ١٩٥٣م كونت لجنة انتخابات برئاسة سكومارسون - بعد قرار الحكم الذاتي - وأجريت الانتخابات في عام ١٩٥٣م لتجيب أول حكومة وطنية لتحقيق السودة وللجلاء وتعلن الاستقلال عام ١٩٥٦م .

أما على سبيل السلطة الجرائية وعلى المستويات المحلية والوطنية فقد عمد الاستعمار إلى بعض محاولات اللامركزية . ففي عام ١٩٢١ م صدر قانون الإدارة الأهلية الذي طبق عام ١٩٢٦ م وهو قانون استوحي صيغة المشاركة الإدارية التي طبقها الاستعمار البريطاني في نيجيريا الشمالية ، فقد تم منح رعاء القائل بعض السلطة الإدارية والقضائية . قصد الاستعمار البريطاني أن يضمن بذلك الاستقرار على مستوى الأطراف ، وقد وجد أن رعاء القائل بحكم وصعهم ومكانتهم وسط أهلهم وذويهم وعلى رأس التكوينات الاجتماعية الشمولية هم الأقدر على تصريف بعض المهام الإدارية والقضائية بصورة تعبر عن توزيع السلطات وتحقيق الاستقرار للمواطن في الأطراف على المستوى المحلي وللحاكم في المركز على المستوى القومي .

ولعل هاجس اللامركزية الطعيفة الضرورية هذه لدى سلطات الاستعمار هو الذي جعل مجلس الحاكم العام يوصي في عام ١٩٢٤ م ، بإصدار قانون للحكومة المحلية لتأسيس نظام مجالس المدن والمديريات ولم يتسنى لهذا القانون أن يرى النور إلا عام ١٩٣٧ م ، وقد ارتكز أيضاً على التركيبة القبلية .

ففي عام ١٩٣٧ م ، صدرت ثلاثة قوانين للحكم المحلي في محاولة لتوسيع قاعدة المشاركة في الحكم الإداري وهي قانون الحكومة المحلية للبلديات الذي يسري على المدن الكبيرة ، وقانون الحكومة المحلية للمدن الذي يسري على المدن الأقل تعقيداً من مدن البلديات وتلاهها قانون مجالس المديريات .

وبناء على تقرير وتوصيات الدكتور مارشال - الحبير البريطاني - حول سياسة الحكومة في مجال الحكم المحلي ، صدر قانون الحكومة المحلية

لسنة ١٩٥١م الذي قامت بموجبه مجالس محلية بسلطات كبيرة وميراثيات مستقلة .

الاستقلال واللامركزية

بعد الاستقلال طُلّت النظم الوطنية المتعاقبة تفكر ونُحِرت أساليب مختلفة للامركزية الإدارية في الحكم . فصور قانون الحكم الشعبي المحلي لسنة ١٩٧١م، بدلاً لقانون الحكم المحلي لسنة ١٩٥١م وبموجب هذا القانون توسعت ، إلى مدى كبير ، قاعدة المشاركة الشعبية ، عدداً ووعاءً ، ونصاغت ، بقدر كبير حداً ، الوحدات الإدارية على مستوى المديرية وفي المديرية وفي عام ١٩٧٤م أعيد تقسيم المديرية لتقسيم الطل الإداري فتصاعب عددها لبلغ سبع عشرة مديرية ومعتمدية واحدة

وحاء قانون الحكم الذاتي الإقليمي في الجنوب عام ١٩٧٢م ، كتحريرة جديدة متقدمة في طريق اللامركزية بتوقيع اتفاقية أديس أبابا فأصبح المديرية الجنوبية الثلاث تتمتع بالحكم الذاتي في إطار السودان الموحد وكل لها هذا القانون إنشاء أجهزة تشريعية وتنفيذية مستقلة تجيء بالانتخاب . وفي عام ١٩٨٠م ، صدر قانون الحكم الإقليمي الذي قسم السودان إلى خمسة أقاليم وفي عام ١٩٨٣م ، قسم الإقليم الجنوبي إلى ثلاثة أقاليم .

وقد كانت كل تلك القوانين وكل تلك التجارب في الحكم وفي أشكال السلطة الإدارية والسياسية تمثل محاولات للاستجابة للأصوات الجهوية العديدة التي ارتفعت تحنج على مركزية السلطة ونطالب بتوزيع أعدل للسلطة والثروة ، وتمثل أيضاً محاولة تجاوب مع تطلعات الأقاليم في ممارسة المرشد من الصلاحيات والسلطات السياسية والثقافية وفي الحصول على نصيب أعدل في الثروة وفرص أكبر وأكثر في الحكم .

وهكذا تدرج الأمر حتى جاء المؤتمر الوطني للحوار حول قضايا السلام

عام ١٩٨٩م ، ليقر مبدأ تطبيق الحكم الفدرالي كضرورة لتصاعد محاولات اللامركزية في السودان .

لقد كان واضحاً على مر تاريخ السودان - أن الاستعمار ، قديمه ، وحديثه قديمه بأساطيله و سطوته وأسلحته واحتلاله للأرض وإدلاله للناس وحديثه بأدواته المتقدمة في الاتصال والمواصلات وقنوات وأدوات الإعلام والثقافة وتسلله واستلابه السياسي والثقافي قد حاول إحداث العديد من الفتوق في نسيج النشوب القومي ، وحاول أن يعمق للشرعات القبلية والطائفية والجهوية والمذهبية وكل أشكال الشقاق والفرقة والتمزق ليطمس معالم ثقافتنا الموحدة وليعرق بين شعوبنا . وهو ما حاول وسعى لعمله في كل مكان ولكن مهمته في السودان كانت أسهل في هذا الصدد بسبب التركيبة الثقافية التي تحدثنا عنها .

ولأسف لم تعمل الحكومات الوطنية - بعد الاستقلال - الكثير الحاد لسد هذه الشرعات وردم الهوات وربق هذه الفتوق .. هذا إذا لم نردها في الحقيقة والواقع لتساعا وعمقا .

لقد كان هناك الصراع الذي وصل إلي حد لاقتتال بين بعض أهل الجنوب وقصائله وبين الحكومة المركزية وقد أشعلت نيران هذا الاحتراب وأركت أواره سياسات الاستعمار الذي طبق عام ١٩٣٢م ، " سياسة المباطق المقفولة " بحسبان وبدعوى أن جنوب السودان يمثل إقليماً متميزاً عن باقي السودان ثقافياً وحضارياً واقتصادياً . وقد ادعى المستعمر في تبريره لانتهاج تلك السياسة مبررات عدة ولكن كان المقصود - في النهاية - إبعاد الباب أمام المؤثرات العربية الإسلامية .

وقد ورد ذلك جلياً في المذكرة التي وجهها السيرماك ما يكل في يناير ١٩٣٢م إلى الإداريين البريطانيين والتي أوردتها الدكتور جعفر محمد علي بحيث

في كتابه " الإدارة البريطانية في السودان " . وكما رأينا فإن الاستعمار إمعاناً منه في توسيع وتعميق الهيمنة بين الشمال والجنوب كان قد انشأ عام ١٩٤٣م المجلس الاستشاري لشمال السودان وتعهد فيه بإبعاد الجنوبيين بحجة أنهم غير مؤهلين للعمل السياسي وقتها .

وسياسة المناطق المقولة كانت بدأت - حقيقة - منذ عام ١٩٧٢م ، حيث نقلت القوات الشمالية من الجنوب وتضمن تقرير ملر عام ١٩٢٧م ، توصيات تدعم وتعمق الفصل بين جنوب السودان وشماله .

أثرت - حتماً - سياسة المناطق المقولة في إحداث القطيعة المطلوبة والمحظطة بين أهل الشمال وأهل الجنوب بعد انعدام التواصل ، ولهذا كان طبيعياً أن نسمع - بعد الاستقلال - بعض الأصوات الجنوبية تنادي بالانفصال . وهو أمر مارال يتردد حتى يومنا هذا . مع أن العدد الأكبر من سياسيين الشمال والجنوب ظل يباهص فكرة محاولات تفتيت وحدة السودان . عندما انعقد مؤتمر المائدة المستديرة في أعقاب ثورة أكتوبر لم يطرح رعماء الأحرار الجنوبية أي تصور موحد لحل مشكلة الجنوب . كما أنه من المؤكد إشعال الأحرار في الخرطوم للوصول إلى كراسي الحكم وبهمها الشديد للسلطة وقد انبأ إلى إهمالها لمطالب أهل الجنوب المتعلقة بحفهم في المريد من «عصرص لتصرف أمورهم المحلية وهذا ماأحد بالجنوبيين إلى تكوين عدة أحرار خاصة بهم .

كل هذه السياسات المتعمدة من قبل الاستعمار وهذه العفلة من قبل أحرار الشمال - إلى جانب عوامل أخرى عديدة - كانت المسبب في التمرد الذي بدأ عام ١٩٥٥م ، بمررد العرقة السانعة من قوة دفاع السودان في الاستوائية وقيام حركة

الانابا عام ١٩٦٣ م . ثم اشتعال نيران التمرد مرة أخرى عام ١٩٨٤م بعد أن حمدت لمدة عشر سنوات منذ عام ١٩٧٢م بعد توقيع اتفاقية اديس ابابا . وفي جبال النوبة أيضا حول الاستعمار أن يصرب على وتر الاحنلاف السلاكي والثقافي . وقد طالب حاكم كردفان الحكومة المركزية عام ١٩٣٨م ، أن تعمل على بلورة حصار نوبية تتميز عن حضارة أهل الشمال . وحلل الاربعينات فكرت الادارة البريطانية في تعيد فكرة الحرام النوبي للقومي للوقوف في وجه النفوذ العربي في تلوذي وعزل أهل جبال النوبة عنه لأنهم كما وصفهم الحاكم - يمثلون هجيباً خطراً ولأنهم شهود على التمارح الثقافي الذي ينحصر مراعم الاستعمار .

هذه السياسة الانفصالية التي ظل يحطط ويحرص عليها الاستعمار البريطاني عملت على تأحيث لهب النعرات العرقية والجهوية . ولقد تمخضت هذه السياسة الاستعمارية ، وما أعقبها من غفلة أحزاب الشمال عن قيام عدد من الكتل والاحزاب الجهوية منذ سني الاستقلال الأولى لبلورة المطامح الثقافية والاجتماعية وتعبير عن المطالب السياسية والاقتصادية للجهات والأعراق المختلفة . فقامت " نهضة أبناء دارفور " ومؤتمر النجا " واتحاد جبال النوبة " وعدد كبير من الأحزاب الجنوبية بدأت بحرب الأحرار وهي : (سانو بجناحيه - جبهة الحبوب - النيل - الأحرار الجنوبي الديمقراطي - الوحدة - السلام الاشتراكي الديمقراطي) . كانت معظم هذه الأحزاب عبارة عن تكوينات صغيرة في حجمها وأحيانا محددة في نفوذها ولا تتحرك إلا في أطر محددة ولكنها كانت تمثل تعبيراً عن مظاهر الاحتجاج على مركزية واحتكار السلطة وعن الإحساس بالعبء وعن النضال والمطالبة بالمشاركة في السلطة والقررة . وقد تجمعت بعض هذه الحركات عام ١٩٦٨م ، في ماسمي مؤتمر

القوى الجديدة الذي صم حركة النوبة وجهة نهضة دارفور وحزب سسو وحركة
البحا وأفلح في فرض أحد أعضائه أحمد إبراهيم تريج - رعيم للمعارضة .
الفدرالية والنظام السياسي

جاء قرار التقسيم الفدرالي الإداري سابقا صيغة النظام السياسي الفاعله
على أسلوب المؤتمرات الشعبية والقطاعية . فقد انعقد مؤتمر الحوار الوطني
حول قضايا السلام في أكتوبر ١٩٨٩م، ليعتمد في أهم توصياته ، الشكل الفدرالي
لإدارة الحكم .

وفي أغسطس ١٩٩٠م ، انعقد مؤتمر الحوار القومي حول النظام السياسي
لوضع الأسس النظرية ، والهيكلية والفكرية والتنظيمية للنظم السياسي وأوصى
باعتماد شكل نظام المؤتمرات .

وكان طبيعيا أن يتأثر شكل السلطة السياسية بشكل التكوين الإداري
وبتماشي معه فشكل الوعاء الإداري مستوحي بالضرورة والحاجة من الحلق
الثقافية والاجتماعية الاقتصادية لواقع البلاد ولهذا لا بد أن يجيء متاعما مع
ليقاعه محققا لعاياته .

ولذلك ، في " موجهات النظام السياسي " التي صدرت عن مؤتمر الحوار
القومي حول النظام السياسي عام ١٩٩٠م، جاء ما يلي
يستصحب النظام السياسي الجديد الحقائق التالية :

أ . حقائق أقرها مؤتمر الحوار الوطني حول قضايا السلام في أكتوبر
١٩٨٩م وهي :

١ . اعتماد صيغة النظام الرئاسي حيث ينتخب رئيس الجمهورية
انتخاباً مباشراً من الشعب .

٢ . اعتماد الشكل الفدرالي لإدارة الحكم .

ب . انساق النظام السياسي الجديد مع السبة الإدارية للدولة

وهذه العلاقة الحديثة بين النظام السياسي و الفسدة يبرازية لدولة تحت أيضا
 في سياق الاستراتيجية القومية الشاملة (١٩٩٢م) ، وفي المجمل الأول . لهذا
 الاستراتيجية القومية الشاملة الذي صير فسي سيمبر ١٩٩٢م عن مركز
 الدراسات الاستراتيجية ملاحظ أيضا أن استراتيجية الحكم الاتحادي و استراتيجية
 النظام السياسي تحين متلازمين تحت فصل واحد . يعول " استراتيجية قطع
 السياسة " .

وفي مقدمة هذا الفصل وفي السطور الأولى من البند الأول صفحة ١٥٣
 قرأ (يقوم النداء السياسي على الوفاء بعهد الاستخلاف عن الله بتأكيد سيادة
 المجتمع المؤمن ، من حيث مؤنمراته التشريعية ونظمه الاحدي الذي يراعي
 التنوع ويتقوى بحصيلته في أرضه)

ويربط هذا الفصل بين الحكم الاتحادي و النظام السياسي فيبحث عن
 المرحلة الأولى من استراتيجية الحكم الاتحادي (١٩٩٢م - ١٩٩٤م) ويشير
 إلى أنها تتميز بتكثيف العمل لاستكمال بناء الحكم الاتحادي وسد الفجوات الحادة
 على النحو التالي :

١ المستوى الاتحادي

تأسيس أجهزة الحكم وفق النظام السياسي بقيام المجلس الوطني المسحب
 وقيم الحهاز التنفيذي على المستوى المحلي يمثل الحلقة الأساسية في المشاركة
 الشعبية في السلطة وريادة فاعلية المجتمع واستقلاله عن السلطة

٢ المستوى الولائي

يقرر هذا الفصل أن المستوى المحلي يمثل الحلقة الأساسية في المشاركة
 الشعبية في السلطة وريادة فاعلية المجتمع واستقلاله عن السلطة .
 وهي فقرة النظام السياسي من هذا الفصل في الاستراتيجية القومية شملته
 يقرر السطر الأول مبلي : (هناك اتساق واتساح بين هياكل مؤسسات الحكم

الاتحادى الإدارية وبناء النظام السياسى . وأن مرحلة التأسيس لأولى للنظام السياسى قد اكتملت بعد إنجازه قيام أمانة المؤتمر الوطنى وصنود المرسوم الدستورى الحاص بإشياء المؤتمرات الأساسية والمؤتمرات الأعلى بعد صدور قانون اللجان الشعبية ولائحة المؤتمرات .. الخ) من هنا يبدو حليلاً أن واقع الاختيار الإدارى ومؤسساته قد كان ماثلاً ومؤثراً عند قيام أمانة المؤتمر الوطنى وصنود المرسوم .

اختيار النظام السياسى

عندما التأم مؤتمر الحوار القومى حول النظام السياسى عمد إلى دراسة التحارب السياسية السابقة فى السودان فى مجال الحكم والإدارة مع دراسات مقارنة للتحارب السياسية فى الدول التى تأخذ بالنظام الفدرالى فى إفريقيا وأميا وأوربا .

وبإيجاز يمكن - أن نلاحظ - فيما يحتص بالتحارب السودانية السابقة أن نظم الديمقراطية الليبرالية الثلاثة لم تبتدع أية أشكال جديدة فى الحكم لتوسيع قاعدة المشاركة ، فهى فى العنترتين الأولى والثانية (١٩٥٦م - ١٩٥٨م و ١٩٦٤م - ١٩٦٩م) ورثت واستمرت بالشكل الذى بدأت به الممارسة منذ فترة الحكم الداى . وهو شكل الحكم الحربى البرلمانى مع استمرار الارتكار على قانون الحكم المحلى لعام ١٩٥١م .

أما الفترة الليبرالية الثالثة (١٩٨٦م - ١٩٨٩م) فقد سارت على نهج الحكم الإقليمى الذى أوجده مايو بقانون ١٩٨٠م .

أما فترة الحكم العسكرى برئاسة الفريق عبود فلم تبعاً كثيراً بالمشاركة الشعبية وحكمت عن طريق الحكام العسكرىين للمديريات التسع الموجودة وقد حاولت فى أواخر أيامها تحرية المجلس المركزى التى ولدت ميتة لأن الأحزاب - ماعدا الحزب الشيوعى - قاطعتها .

أما مايو فقد أقامت التنظيم السياسي الواحد متمثلاً في الاتحاد الاشتراكي السوداني مع نواتر مشاركة تتصاعد من قاعدة الوحدة الانسانية وهرع العمل مرورا بالقسم والمنطقة والمديرية والإقليم وصولا إلى المستوى القومي . وعلى مستوى النية الإدارية عملت مايو - كما ذكرنا سابقا - قانون الحكم الشعبي المحلي لسنة ١٩٧١ م . ثم قانون الحكم الذاتي الإقليمي عام ١٩٧٢ م ثم صدر قانون الحكم الإقليمي عام ١٩٨٠ م .

لاحظ المؤتمر القومي للحوار حول النظام السياسي أن التحارب السياسية التي جرت في السودان منذ الاستقلال مع ما قد يكون قد برق في سمانها مسن ومصبات مشرقة في جوانب مختلفة ، إلا أنها في نهاية المطاف وخلاصة الحساب ، قد قصرت عن أن تحقق للشعب السوداني أوعية للمشاركة الفاعلة ولهذا انتهت كلها إما بالانتعاص أو الثورة عليها والإطاحة بها . ولعل واحدا من الأسباب كان عدم تطبيق الصيغة الملائمة للمشاركة الحقيقية في السلطة والثروة التي تناسب خصائص ومميزات السودان في المكان والزمان

وإن كانت الممارسة هي محك النظرية إلا أنها تفاوتت أو تباينت في أسباب ومبررات الإخفاق ، فإن النظرية والممارسة والعنصر البشري ، قد أسهمت ، بشكل أو آخر وبقدر متفاوت في هذا الإخفاق . ولهذا عندما انعقد مؤتمر النظم السياسي حاول أعضاؤه أن يستخلصوا الدروس المستفادة من كل البتراث السياسي السوداني ليكون تقويمهم لهذه التجارب سوءاً يسلط في طريق المسار والمصير وهم بصدد نظام سياسي جديد ، وكان لابد لهم من أعمال العكر وشحذ العقول وإطلاق ملكات الاجتهاد لتصور صيغة مناسبة ، خاصة وأن مشارف القرن الواحد والعشرين حملت معها - كما تبرهن أحداث العالم في هذه الفترة من الزمان - مرجعه كاملة للنظريات السياسية المتوارثة

على صعيد الدراسة والاستفادة من تجارب البلدان الأخرى التي أحدث بالنظام الفدرالي في سبيل تقرير النظام السياسي . قام المؤتمر بدراسة التحارب التنزانية و النيجيرية والهندية والسويسرية والليبية والتركية .

فقد نظر المؤتمر في تجربة تنزانيا التي في سبيل التأسيس واستلهاهم الواقع الإفريقي والثقافة المحلية ، ارتكزت - عند بناء المؤسسات - على فلسفة الاعتماد على الذات كما أدت فكرة التنمية الريفية الشاملة كأسلوب للتطور السياسي والاقتصادي والعمل الاجتماعي إلى رفض الأحزاب (أحانيه كانت أم تعدديه) . وجاءت بفكرة الاتحاد كفكرة استيعابية تنظم الشعب على مستوى قاعدة النظام السياسي في مجالس الأحياء والقرى . وقد لاحظ المؤتمر أن الاحقاق الذي صادف للتجربة في مجال الاقتصاد كان مرده إلى التخطيط المركزي للتعاونيات الإحارية ونزول القرار من أعلى إلى أسفل !.

ونظر المؤتمر في التجربة النيجيرية - نسبة للتشابه الكبير بين السودان ونيجيريا فيما يتعلق بعدم الاستقرار الذي صاحب التجربة السياسية للحكم منذ الاستقلال ودخول البلدين في الحلقة الجهميه التي تتقلب فيها بين الديمقراطية الليبرالية الحربية والانقلاب العسكري مع التشابه أيضا في التعدد والتنوع العرقي والديني واللغوي . وقد لاحظ المؤتمر قيام الأحزاب في نيجيريا على الأعراق والأقاليم الهوسا في الشمال واليوربا في الغرب والايبو في الجنوب الشرقي . فكانت أحزابا إقليميه عرقية تعكس احتلافا دينيا ولم يفلح التدخل العسكري المتعاقب في ترشيد التجربة الحزبية أو تبديل الأساس العرقي للأحزاب - كما هو حال الأحزاب الطائفية والتجمعات الجهوية في السودان .

اتجه النظام في نيجيريا ، منذ البدايه اتجاها فدراليا وأسهم في تأسيسه المستعمرون البريطانيون ليسهلوا لأنفسهم مهمة حكم البلاد ولكن هذا الاتجاه

الإداري السياسي اللامركزي قد أسهم - بقدر وافر - في تخيير نمو الشعور القومي كما كان سببا في كثير من الممارعات .

ونظر المؤتمر أيضا في تجربة الهند لتتبعها واقعا مع واقع السودان من حيث اتساع المساحة وتعدد واختلاف الثقافات المحلية وتعدد الألسن مع تعقد أكبر من حال السودان . وقد احتارت الهند النظام الفدرالي الحزبي البرلماني . وهو ، مع أنه نظام فدرالي إلا أنه لم ينجح إلى كثير من مظاهر المركزية . ولاحظ المؤتمر أن الأحزاب تغيب سطوتها تماما على المستوى للقاعدى في مجال المدن والقرى ، التي تضطلع بمهم التنمية المحلية من تعليم وصحة ومواصلات وصناعات صغيرة وغيرها . وقد تجحت تجربة التنمية الريفية نجاحا كبيرا في الهند وبالصورة التي شجعت على استنساخها وتقليدها في أماكن أخرى عديدة من دول العالم الثالث .

ثم نظر المؤتمر في التجربة السويسرية لأنها تميزت بالتواصل والاستقرار إذ أنها تطبق منذ عام ١٩٤٨ م . وهي تجربة تعتمد على نظام الكسوتات ، وهي ولايات بصلاحيات كبيرة مما يجعل التجربة أشبه بالتحركة للكونفدرالية منها إلى الفدرالية . ويتمتع كل كانتون بسلطات وصلاحيات إدارية وقضائية وسياسية واسعة . وفي القواعد كما هو الحال في الهند ونيجيريا حيث للكميون الذى هو الأساس القاعدى للديمقراطية السويسرية - لا وعود للأحزاب ويكون الاختيار مباشرا على الأساس الشخصى لأن الأحزاب توجد على المستوى الفدرالي فقط .

ونلاحظ أن الواقع في كل هذه التجارب ، في نازانين ونيجيريا والهند وسويسرا ، يشابه واقع السودان من حيث التعدد والتنوع العرقى والدينى . كما نلاحظ أن هذه التجارب كلها قد عالجت هذا الواقع العسيفاني (المتنوع) بانتهاج

النظام الفدرالي الذي يسمح للأقاليم سلطات واسعة . وقد أدى هذا النظام إلى بعض التفتت القومي في بعض التجارب ، مع نجاحه في احتواء التغيرات الإقليمية .

درس المؤتمر هذه التجارب محاولاً الاستفادة منها في معالجة القضايا والمشاكل الأساسية في السودان والمتمثلة في الوحدة الوطنية والاستقرار السياسي ومناهضة التحالف وتحقيق التنمية وإيجاد التكوينات السياسية والأوعية الإدارية المناسبة لخدمة قضايا الوطن وتلمس ملامح الفلسفة السياسية المناسبة التي تحقق المشاركة الشعبية الفاعلة .

وفي سبيل ممارسة الشعب للمسلطة حدد مؤتمر الحوار القومي حول النظام السياسي بعض المراكز والأهداف والمكونات . فقد قرر المؤتمر أن النظام السياسي (نظام المؤتمرات) يقوم على مراكز استجلاها المؤتمرون من الحصائص المميزة للشعب السوداني وتم إقرار مبادئ تقوم عليها قواعد النظام . نتلخص في الآتي :

- أ. الأصول الفكرية والثقافية للمجتمع السوداني .
 - ب. إعلاء قيم المجتمع السوداني الأصيلة في العدل والحرية والوحدة والتسليم والشورى .
 - ج. التجارب السياسية السودانية والتجارب المقارنة واستلهم الصالح منها .
 - د. اعتبار دور السودان العام إقليمياً ودولياً .
- ثم رسم المؤتمر الأهداف التالية للنظام السياسي :
١. تحقيق ديمقراطية المشاركة وذلك بإتاحة دور فاعل ومؤثر لجميع المواطنين في العمل الوطني .
 ٢. حشد الإرادة الوطنية وتعبئة الطاقات لإعادة بناء الوطن ووضع

عجلة النهضة .

٣. إرجاع القرار السياسي والتشريعي للمواطنين على مستويات

الممارسة الوطنية في تسليم السلطة للشعب .

فيما يحتص بمكونات النظام السياسي فقد حدد المؤتمر أن النظام السياسي يتكون من أطر ومحاور تعمل في تكامل عصوي تام يحقق المشاركة للشعب ويتمثل في :

أ. المؤتمرات الشعبية .

ب. المؤتمرات القطاعية .

ج. المؤسسات التشريعية والرقابية الدستورية .

النظام الفدرالي

لقد قرر مؤتمر الحوار الوطني حول قضايا السلام والمعقد في أكتوبر ١٩٨٩م، اعتماد الشكل الفدرالي لإدارة الحكم . ومن ثم صدر في ٤/٢/١٩٩١م، المرسوم الدستوري الرابع لسنة ١٩٩١م ، الذي ألغى بموجبه قانون الحكم الذاتي الإقليمي لسنة ١٩٧٢م ، وقانون الحكم الإقليمي لسنة ١٩٨٠م ، وقانون العاصمة القومية لعام ١٩٨٣م ، وتم اعتماد تقسيم السودان لتسع ولايات كما تم تحديد أجهزة الحكم الاتحادي وأجهزة الولايات وأصبحت اللجنة الشعبية للإنقاذ بموجب هذا القانون هي الحهاز التسريعي بالولاية .

بعد ذلك صدر المرسوم الدستوري الخامس لسنة ١٩٩١م ، الحاص بقيام المجلس الوطني الانتقالي كجهاز تشريعي وسياسي ، يجيز الميراثية العامة والقوانين ويقدم النصح لرأس الدولة فيما يحال إليه من مواضيع ويراقب الأداء التنفيذي الاتحادي ويشارك في التعبئة العامة للعمل الرسمي والشعبي .

وتبع ذلك المرسوم الدستوري السابع لسنة ١٩٩٣م ، الذي حدد المبادئ والنظم والتطورات الدستورية . وفيه تحدد - المادة ٣ - " أن نظام الحكم

وسياسة تؤسس على الحرية والشورى دون إباحة الطائفية السياسية أو العصبية الحزبية ودور تمكين لسلطة أو روح الصراع أو الفساد . "

وقد أقر في هذا المرسوم فصل يحدد كيفية انعقاد المؤتمرات القومية القطاعية والمؤتمرات العامة للنظام . وحدثت المادة الثانية عشرة من هذا الفصل أن يجرى في المؤتمر العام انتخاب بعض أعضاء المجلس الوطني القادم ، وهذا يتبدى بخلافه الدال على بين الجهر التشريعي (المجلس الوطني) والجهر السياسي (المؤتمر العام للنظام السياسي) إذ أن المؤتمر العام يقوم بانتخاب جزء من عضوية المجلس الوطني ، ثم صدر المرسوم الدستوري الحادي عشر عن " تنظيم أجهزة الحكم لاتحادي بالولايات " وهو المرسوم الذي يشرع لبقاء الجهر التشريعي في الولاية والذي يمارس سلطة إصدار التشريعات ويقوم بالتخطيط للولاية ويمارس سلطة الرقابة على الأجهزة التنفيذية . فقد أنشأ هذه المرسوم مجلسا لكل ولاية يتكون من أربعين أو خمسين أو ستين عضوا حسب تناسب العددي للولاية ، وخصص نسبة ١٠% من المقاعد لتتكمّل بواسطة رئيس الجمهورية .

وقبل هذا كان المرسوم الدستوري العاشر لسنة ١٩٩٤م، قد صدر ليعيدّل المرسوم الدستوري الرابع حول تأسيس الحكم الاتحادي لسنة ١٩٩١م ، وبموجب هذا المرسوم تمت إعادة تقسيم الولايات الست والعشرين ولاية وتحديد عواصمها . وذلك لأن الولايات تشكل قاعدة النظام الاتحادي في البناء الإداري والسياسي فنقرر من ثم إعادة النظر في تقسيمها من حيث عددها وحدودها الجغرافية بما يوفر وحدات فاعلة تمكن المواطنين من المشاركة الأقرب في شئونها . وبناء على القرار رقم ٢٦٣ بتاريخ ١٥/٨/١٩٩٣م، تم تكوين لجنة

برئاسة نائب رئيس الجمهورية ، وبموجب تقرير تلك اللجنة ارتفع عدد الولايات من تسع ولايات إلى ست وعشرين ولاية .

مميزات النظام السياسي

في سبيل تطابق الشكل الإداري مع الشكل السياسي جاء هيكل النظام السياسي يحمل مميزات استوحاها من التجارب التي درسها المؤتمر القومي للحوار حول النظام السياسي ومن أهمها :

- ١ . استوحى من تحارب سويسرا وبيجيريا والهند تحويل السلطات الواسعة للمستويات القاعدية المحلية حيث يكون الاختيار على أساس معايير المقدرة والمكانة الشخصية للفرد .
- ٢ . استوحى من التجربة الليبية أسلوب المؤتمرات القاعدية المفتوحة بلا بطاقة عضوية ، كما أخذ عنها أجندة المؤتمرات التي تناقش كل المسائل المحلية القومية وتعلن توصياتها حولها .
- ٣ . استوحى من تجربة الاتحاد الاشتراكي التجربة المايوية - تعدد وتصاعد التكوينات والمستويات القاعدية والوسيطه ابتداءً بالوحدة الأساسية وصعوداً إلى المستوى القومي .
- ٤ . استوحى من التجربة الليبرالية أفراد مكان للانتخابات الجغرافية المباشرة على المستويين الولائي والقومي .
- ٥ . انفرد الهيكل التنظيمي بالمراوحة والتداخل بين الأجهزة السياسية والتشريعية الرقابية على المستويين الولائي والقومي .

لقد هدفت هذه الميزات لأن تتيح أكبر قدر من المشاركة والديمقراطية - كما يتبين من تاريخ الفكر السياسي - تمثل كلا قيمياً ومؤسسياً يهدف إلى تحقيق الحرية والعدل معا . لقد غلب الليبراليون جانب الحرية فانكسبت كفة المساواة والعدل . و غلب الماركسيون جانب المساواة فانكسبت كفة الحرية .

ومحاولات اللامركزية التي انتهجت في الأقطار المتباعدة الجهات المتعددة الأعراق وتحاول أن توفق - بأكبر قدر ممكن ومتاح - بين ديمقراطية الاقتصاد وتوزيع الثروة وبين اشتراكية السياسية وتوسيع قاعدة المشاركة .

وبعد هذا الاستعراض السردى التحليلي في الصفحات السابقة حول تـرريح السودان وواقعه الاقتصادي وتركيبته الحضارية وحول ملامح وميكانيزم الفدرالية الإدارية والنظام السياسي ومحاولات التوفيق بين الاثنين يبقى السؤال المهم هل النظام السياسي فـكراً وتنظيماً - يخدم قضية التطبيق الفدرالي على صعيد إدارة الدولة وهل يساعد على استقراره وتطوره ؟

لأبد أن نقول صراحة أنه من الصعب الإجابة على السؤال بصورة قاطعة في هذه المرحلة المبكرة من عمر النظام السياسي وعمر التجربة الفدرالية . ولعل واحداً من أسباب هذه الصعوبة تعود إلي أن من أهم وأخطر أضرار العمل السياسي في السودان هذا الإطلاق البائس الذي يراه بين النظرية والتطبيق وهذه الفجوة الدائمة العميقة والواسعة بين الفكر والممارسة . فمع أنه كان مطلوباً دائماً أن يقوم جهد على مستوى التطوير من أجل التأسيس حتى لا يكون متاح هذا الجهد مجرد صيغة مرتقة ، وحتى تستطيع الصيغة المطروحة أن تحمل في جوفها الاجابات المناسبة على كل ما يمكن أن يثار من الأسئلة وأن تتسنى بالمؤهلات التي تجعلها قيمة بمجابهة كل التحديات وترخر شياها بمقومات الثبات والصمود والاستمرار . إلا أن المطلوب بالحاح باعتبار تاريخنا وتراثنا - العمل من أجل جهد عملي يجعل ما نخطط له زاهياً يتحول . بنفس القدر من الجودة والانتقال إلي واقع يسعى بين الناس .

المراجع

- ١ لجه عدة النظر في تفصيل الولايات ، التقرير الحتمي ، ديسمبر ١٩٩٣م
- ٢ أمنه المؤتمر القومي ، الميثاق القومي للعمل السياسي .
- ٣ المجلس الوطني الاتحادي ، المراسيم الدستورية ، ١٩٩٤م
- ٤ مؤتمر الحوار الوطني حول قضايا السلام في السودان ، كتاب وثائقي ، دار الأمانة للصحافة والنشر ، ١٩٨٩م .
- ٥ إسماعيل الحاح موسى ، مفهوم وواقع الديمقراطية في العالم الثالث .
- ٦ إسماعيل الحاح موسى ، التنوع الثقافي وقضايا الإعلام .
- ٧ أمنه المؤتمر القومي ، النظام الأساسي للمؤتمرات - نظام السودان السياسي .
- ٨ مركز الدراسات الاستراتيجية ، الاستراتيجية القومية النامية (١٩٩٢-٢٠٠٢ م) ، المجلد الأول ، سبتمبر ١٩٩٢م .
- ٩ مؤتمر الحوار القومي حول النظام السياسي ، تقارير اللجان الفرعية ، أغسطس ١٩٩١م .
- ١٠ د جعفر محمد علي بحيث . إدارة البريطانية والحركة الوطنية في السودان ، ١٩٦٥م .
- ١١ د سهادي عبد الصمد عبد الله ، السودان بين الإقليمية والحكم الفدرالي ، مؤسسة العين للطباعة ، ١٩٩٠م .

المحافظة في الوضع الفدرالي

عبد اللطيف البوني

مدخل

مفهوم اللامركزية

اللامركزية أو الفدرالية هي فلسفة إدارية تناقص المركزية فتقدر ما تعسى الأخيرة تمرکز السلطات في أيدي محدودة ومكان واحد تعنى اللامركزية توسيع قاعدة المشاركة بـشرك أكبر عدد من الناس . أما الممكن فعلى المركزية يشار له بالمركز أو العاصمة ، وفي اللامركزية يرمز إلي تعدد أمكنه صاع الفرار وذلك بإشراك ذوي الشأن في إدارة شئون مدطقهم

اللامركزية كما اعتمدتها الأمم المتحدة تنقسم إلي قسمين هما :

أ. لامركزية تفويض " Delegation " وهي تعنى تفويض السلطة من الحكومة لامركزية لأشخاص في الأقاليم مع الاحتفاظ للسلطة لامركزية بحقها في ممارسة السلطة بصورة مباشرة في أى وقت .

ب. لامركزية تحويل " Devolution " وهي تعنى أولولة السلطة بمقتضى شخص قانوني لايفصل إلا بقانون آخر لأشخاص يتم اختيارهم أو تعيينهم أو انتخابهم في المنطقة المحلية كممثلين للسلطة المركزية (١)

من التعريف أعلاه يتضح لنا أن اللامركزية الحقيقية هي اللامركزية التحويلية إذ أنها شأ بموجب قانون وتبدو وكأنها حق وليس مجرد مساحة بها شخص آخر حلاً لحالة التفويض والتحويلية بها عنصر الديمومة بينما التفويضية تبدو وكأنها طارئة أو مؤقتة .

اللامركزية من حيث التطبيق تقسم الحكم إلي عدة مستويات بيد أن النمط

السائد في معظم الدول هو ثلاثة مستويات وهي المستوى الاتحادي والمستوى الولائي والمستوى المحلي . في السودان ظل المستوى الثاني " الولائي " سارح بين اسم المحافظة ثم الإقليم ثم الولاية . ففي عهد الانحياز قسم السودان إلى تسع مديريات وفي فترة الحكم المايوي سميت المديريات أقاليم ثم قسمت الأقاليم إلى محافظات ، أما في الفترة الحالية فقد سميت الأقاليم ولايات وريد عددها بحيث أصبحت ستاً وعشرين ثم قسمت الولايات إلى محافظات على رأس كل منها محافظ ، ونص القانون بعد أن مستويات الحكم ثلاثة (وهي الاتحادى والولائى والمحلى) أى أن المحافظة ليست مستوى إدارياً وفي نفس الوقت عطي القانون دوراً كبيراً للمحافظ وسمح سلطات واسعة تمكين للقرالية ولكن دون تفصيل مما جعل المصعب يسو أحياناً وكأنه تمكين للقرالية وأحياناً أخرى كأنه صديق لها . ومن هنا تأتي أهمية البحث إذ أن موضوعها ومحورها الأساسي هو وصية المحافظ وإلي أي مدى تسهم في تثبيت فكرة القرالية أم أنها تكرر المركزية .

المحافظة في تاريخ السودان المعاصر

لقد ظل دور المحافظ كمستوى من مستويات الحكم يختلف باختلاف النواحيات السياسية للأنظمة المختلفة فاختصصه تسع وصيق وأهميته بطول وتقصير على حسب رؤيه النظام الحاكم لفكرة المركزية واللامركزية ، وإذا الف بطره عابرة على تاريخ السودان بعده قد قسم إلى عدة مديريات على رأس كل منها حاكم يكون مسؤولاً عن شئون مديريته لدى حكماء . والحكماء بدورهم مسئولون لدى الحديوى بمصر ولكن هذه اللامركزية العيب في فترة المهية التي كان طابع حكمها مركزياً صارماً .

أما في الحكم النديني فقد قسم السودان إلى ثمان مديريات من الدرجة الأولى وأربع بحريات من الدرجة الثامنة على رأس كل منها مدير مديرية يكون

مسئولاً لدى السكرتير الإداري ، بينما قسمت المديرية الي عدة مراكز على كل مركز معش (٢) وهذا النظام الذي طغه لانحطرت نظام إداري هرمي يبدأ من الحاكم العام ثم السكرتير الإداري ثم مدير المديرية ثم معش المركز ثم المأمور ومساعد المأمور ، ولكن أهميته تأتي من أن التقسيمات اللاحقة التي حدثت بعد الاستقلال قد بنيت عليه . نعل أكثر تطور في تريح السودان الإداري حدث في الحفة الاستعمارية هو تطبيق قانون الحكم المحلي ١٩٥١م ، ذلك القانون المعروف باسم قانون دكتور مارشال الحير الذي دعتة حكومة السودان دراسه وكثافة تقرير عن نظام الحكم المحلي في السودان وفي رأى مارشال أن الحكم المحلي حكم غير مياسي ويهدف لتقديم خدمات اجتماعية يجب لا يختلف المس حولها . (٣)

بعد الاستقلال أبقى على التقسيم الانجليزى للسودان وعلى فلسفة الحكم المركزي ، فكل ادى تم هو سودية الوظائف ولم يتمك حكام الفتره الليبرالية الأولى التي انتهت في نوفمبر ١٩٥٨م ، من وضع فلسفة «أرية تحالف ما كن قائماً قبل الاستقلال .

عندما جاءت للحكم حكومة الفريق إبراهيم عبود في نوفمبر ١٩٥٨م ، وصغت حاكما عسكريا على رأس كل مديرية يحكم بتفويض من المجلس الأعلى للقوات المسلحة وهو السلطة العليا في البلاد . وكلفت لجنة برئاسة الوصي محمد أحمد أبو ربات لتضع تقريراً بدأ العمل به في ١٩٦٠م ، وسمى بقانون إدارة المديرية . وبموجب هذا القانون عين المجلس محافظاً على كل مديرية سلطات محددة ، إذ أن المحافظ لا يعدو أن يكون موطعاً ثانياً لولاية الحكومات المحلية وفي نفس مرتبته يوجد موظفين تابعين للولايات الأخرى ، يجب هذا كن هناك مجلس المديرية . ولقد منح مجلس المديرية الحق في لأشراف الكامل

على المجالس المحلية بينما تكون المديرية حاصلة للرقابة المباشرة من وزارة الحكومات المحلية . (١) وبعد هذا النظم عبارة عن مراجعة بين المركزية التي كان يمثلها الحاكم العسكري وهو رئيس مجلس المديرية واللامركزية التي تمثلها مجالس المديرية .

ثورة أكتوبر ١٩٦٤م ، ألغت المجالس المحلية ومجالس المديرية وحولت كل صلاحيات مجلس المديرية للمجلس التنفيذي الذي يتكون من الديونيين . (٢) ولعل المعرفة تكفي في أن الثورة الشعبية كان ينبغي أن تكون منارة للحائب الشعبي ولكن في تقدير صانعي القرار انذاك أن الحائب الشعبي مذهب إلا تكريس للطائفية والعنصرية بين التنفيذيين يمثلون القوى الحديثة التي ينبغي التمكن لها .

إن أكبر طفرة حدثت لمصب المحافظ كانت بموجب قانون الحكم المحلي لعام ١٩٧١م ، إذ أصبح المحافظ يحتل مصداً ذا سطوات سيادية بدرجة وريز مركزي ويعين من قبل رئيس الجمهورية كدليل على أهميته السياسية ويكون المسئول عن أمر المديرية وإدارة شؤونها والأشراف العام عليها وتفيد سياسة الدولة وهو رئيس المجلس الشعبي التنفيذي الذي يتكون من الشعبيين والتفصيليين بسنة ٢٠١ على التوالي ، ويحق للمحافظ رفض قرارات هذه المجالس . وقد جمع المحافظ بين السلطات السياسية والتنفيذية وقد أصبحت المحافظة وحدة سياسية أمنية إدارية . (٣)

بموجب قانون الحكم المحلي لعام ١٩٨١م ، الذي ألغى قانون ١٩٧١م ، تعير وضع المحافظ ، فقد أن كان مسؤولاً لدى رئيس الجمهورية أصبح مسئولاً لدى السلطة التنفيذية الإقليمية . كما أن الشخصية الاعتبارية التي كانت مخصصة للمجلس الشعبي التنفيذي للمديرية نقلت إلى مجالس المناطق ومجلس المنطقة

هو مجلس وسيط يحصص لمر اجعة المحافظ ويرفع تقريراً عنه . وقد تم تفويض دور المحافظ وأصبح مسئولاً عن أمن المديرية والإشراف على القوات النظامية وأحت منه السلطات المتعلقة بالخدمات والسمية فأصبح المحافظ محدود الإشراف وورعت سلطاته السابقة بين الإقليم الذى يعلوه ومجلس المنطقة الذى يكون دونه . (٧)

استمر العمل بقانون ١٩٨١م ، بعد مجيء حكومة الإنقاذ الوطنى فى يونيو ١٩٨٩م . وكان المحافظ يعمل بتفويض من مجلس الوزراء ، ثم صدر قانون تنظيم الأجهزة الإقليمية والمحلية لسنة ١٩٨٩ ، الذى رد بعض السلطات للمحافظ إذ أصبح له الحق فى إصدار الأوامر المحلية بدلاً من مجالس المناطق ، ثم صدر قانون ١٩٩١م ، للحكم المحلى وهذا موضوع بقية الورقة .

المحافظ فى الوضع الفدرالى الحالى

لدراسة دور المحافظ فى وضع السودان الفدرالى الحالى يحسن أن يرجع أولاً إلى قانون الحكم المحلى لعام ١٩٩١م ، الذى أعد تقسيم المحافظات وذلك بإشء محافظات جديدة ليصل عددها فى كل أنحاء البلاد إلى ست وستين محافظة . ويلاحظ أن هذه المحافظات قامت على مجالس المناطق التى أنشئت بموجب قانون ١٩٨١م ، وبدأ تم إلعاء هذا المستوى الوسيط . وبموجب هذه القانون يعين رأس الدولة المحافظ ويكون مسئولاً لدى والى الولاية عن حسن الإدارة فى محافظته .

أما سلطات المحافظ وخصائصاته فهى على النحو التالى :

أ. تمثيل السلطة السياسية وبذلك تنهى سياسات الحكومة الاتحادية وحكومة الولاية .

ب. رئاسة مجلس المحافظة وهو مجلس استشارى مخصص عليه فى نظام المؤتمرات الأساسى .

- ج قيده العمل الشعبي وتعبئة الطوائف باسمه والرقابة الشعبية وسكوت
والعوز المدني ومجبهة الكوارث وتعزير الولاء للتوطين والنصرة
والاستجابة لداعي الدين والمصلحة العامة .
- .. الاشراف على الادارة الاهلية وعلى شجع امظمات الجماهيرية
والاجتماعية ومراجعتها وفق القوانين والسبست المقررة
- هـ. متابعة اعمال المجالس ورفع التقارير عن ا. انه لحكومة الولاية
و التنسيق بين المجالس والمحافظه ورئاسة لجنة أمن المحافظة
- ر تأييد الاوراق المحلية التي تصدرها المجالس وفق لاحكم المادة (٣٥) .
ج. الاشراف على رؤساء الأجهزة التنفيذية بالمحافظة .
- ط تعيد أى اختصاصات أو ممارسة أى سلطات أخرى تفوض إليه من
قبل الحكومة الاتحادية أو حكومة الولاية أو تحول بموجب أى قانون .
- وبص القانون على أن يكون لكل محافظة مديراً تعييد من كشف الصط
الإداريين ينوب عن المحافظ في حالة عيابه .^(٨)
- يمكننا إجمال دور المحافظ في أنه سياسي أسمى تنسيقي ، أم السور
الإداري وليس واصحاً في صلب القانون .
- الفلسفة السياسية لمنصب المحافظ**
- لعمرة دور المحافظ في الوصع الفدرالي الحالي لا يكفي النظر لبصوص
القانون ، بل لابد من البعاد إلي الفلسفة السياسية أو البطرة السياسية التي حتمت
إيجاد ذلك المنصب ، وهذا البعد السياسي يمكن تلسمه من اقوال المسؤولين
السياسيين وفيهم المحافظين أنفسهم للسور المنط بهم .
- في أول مؤتمر عقد للمحافظين في فبراير ١٩٩٢م، خاطبه وزير شؤون
الرئاسة (وهو المسؤول الاتحادي المباشر عن المحافظين) موصحاً البعد
السياسي لمنصب المحافظ قائلاً :

" إن اختيار المحافظ كان وفق معايير عدة ، وعرض هؤلاء المرشحين لاحتبارات و امتحانات وتدريبات خلاف المؤلف ، إن ثورة الإقباد تريد من المحافظ جمع الصفوف وتأليف القلوب وتحقيق الشعارات . إن المحافظ هو النبتة الحقيقية التي يعتمد عليها بين السودا إلى القوايين واللوائح ليس العصد مني النفيد ولا تريد للمحافظ المظلي التقليدي الذي يفسر على السابق إما بزيده إن يؤسس لعمل جديد ذلك الذي يستغنى قلبه إن لم يجد نصاً ، أنه السيسى الأول والشيخ القائد ، جامع القلوب ، أي أن لسار حائل الحكومه في شأن المحافظ يقول : " حكيماً ولا توصيه " . (٩)

أحد أعضاء قيادة الثورة حاطب المحافظين واصفا المحافظ بما يلي ،
 " أنه مسئول الأمر والسلام والتنمية والنبات التحتية أنه المحبط والمعد . (١٠) وفي ذات الأمر يقول احد قدامى الإداريين واصفاً دور المحافظ :
 " أن الحكومة الاتحادية تنظر إلي المحافظ على أنه الوالي في المحافظة ، ومن مطلق مسئولياته السياسية يمكن أن يكون مسئولاً عن كل شئون الناس لاقتصادية والاجتماعية . فهو المسئول عن الأمر ووضع المرأة وتطعيم الماشية ومحاربة لافات الرعية . إن المصعب شمولي بتحرك في كل الاتجاهات ولكن هذه الصلاحيات لم تكف له في الفادوس حتى لا يعمل في التفاصيل ويصادر دور التدبير الذين يرأسهم . (١١) وبصورة أكثر تتلور للنظرة السياسية للمحافظ جاء في المؤتمر السوالي الثالث الذي عقد بكنم في ديسمبر ١٩٩٣م عن دور المحافظ ما يلي :

إن المحافظ يستند على مشروع السودا الحصري الذي فصلت ابعاده السياسية في الميثاق القومي للعمل السياسي والاستراتيجية القومية الشاملة وأهم هذه المبركرات هي الحاكمية ، سلطة الشعب عبر المؤتمرات ، تحرير المجتمع

من أسرار الدولة. (١٢)

وفي لصافة يقول :

" المحافظ هو رسول الثورة ، بشر بفكره ، يحرص الجـمـهـر عـلـى مـصـرعة دورهم في السطـم السـيـسي ، ترسيـح معـاي الوحدة الوظيفية والمسـوري والحوار ، وإشاعة الأمن والطمانينة والدفاع عن المجتمع والسـيـق بين الأجهزة ولجان الأمن والتـمـكـين لمفهوم الأمن الشـمـل وتـنـي فلسفه الاعتماد على الذات وتحريك الاستثمار وزيادة الإنتاج ومحاربة المرض والفقر والجهل وتحفـوق الأمن العدائي. (١٣)

حـلـاصـه الأمر هنا ومما يقدم من دراست للفنـون والفلسفة السياسية التي نحكم مصـيـب المحافظ ، ينصح لد أن وظيفة المحافظ ليست عابية وهى كمـ وصـفـها أحد قدامى الإداريين:

" أنها موقع مفرد لا شبه له في كل أنظمة الحكم التي تعاقبت على البلاد وحير نفسه له هو وظيفة الوالي في الإسلام . (١٤)

التطبيق العملي لمنصب المحافظ

لـن أول إشكالية برزت من خلال التطبيق برزت من الوصـيـه الدستورية للمحافظ وعلاقة المنصب بالمستويات الأخرى إذ أن المحافظ مختـر من قـبـل رئـس الجـمـهـورية ولكنه مسئول لدى الوالي ففي هذا نفوية لمنصب المحافظ ونفوية للطل المركزي على حساب السلطة الولائية كما أن علاقة المحافظ بالوزير الولائي غير واضحة . أما عن علاقته بالمجلس المحلي بالمحافظة فهي أشـبـت بقـنـون الحكم المحلي وتعـدـل وتـلـى نـدات القانون . كذلك المجالس المحلية أشـبـت وتعـدـل وتـلـى بـنـفس القانون ، ومعبأة المحافظ عبر عنهم أحدهم قائلاً :

"... فيه محافظ دستورية السوكوليه فيها كثير من الناس وعم
 كثير من الأحيان " ١٥٠ وقد لوحظ أن بعض الوزراء الاتحاديين
 صلب مع المحافظين مباشرة بينما يزعم بعضهم ذلك . وقد رفض
 استلام خطاب من المحافظ بحجة أنه لم يأتيه عن طريق
 " وفي هذا الشأن قال وزير تسيق شئون الولايات : " إن من حق
 التعامل مع السلطة المركزية مباشرة ويمكن للوزير الاتحادي أن
 يتعامل مع المحافظ وليس بالضرورة أن يكون هناك نصاً قانونياً " . (١٧)

... م الوصوح في هذا الشأن جعل الفهم والأداء يتفاوت ويتباين من
 محافظة إلى أخرى ، لذلك طأب بعضهم بضرورة تفصيل الصلاحيات في
 القوانين وعرضهم دون الصبغ المفصل حتى يواصل دوره الشمولي ، وقد
 قال أحدهم :

" لاير - تفصيلاً لأنه يستمد صلاحياته من وضع النظم العام
 و... شمله وروح النظام الإسلامي الكلي وأن الذي يحاسبه
 يوم القيوم... شر وحظ يوم القيمة وأنه يستمد دوره من الكتاب
 والسنة... في نوبة الشريعة " . (١٨)

... عدم التفصيل... اختصاصات المحافظين أوجد بعض
 الاختلافات... سلطات الأخرى مثلاً المادة (١/٥) تقول : إن
 الأجهزة الانحصية والولاية في المحافظات في مقرر... والعامين...
 ومما يستر نصرة... ليست حصصة لأي قيد تعرض عليها من قبل المحافظ أو
 المجلس . (١٩)

... من صلاحيات المحافظ الإشراف على الموظفين الاتحاديين
 والولايتين في محافظته وكتابة تقارير عنهم . (٢٠) فأحد المحافظين أصبح

توجيها لمسئول وزارة الزراعة في محافظته فرفض ذلك الأمر .
 المحافظ بحجة انه يتلقى أوامره مباشرة من الوزير الاتحادي .
 أمر المحافظ أجهزة الأمن بحللاء المكتب الموجود في ...
 للموظف للمحافظة فور . كما حدث احتكاك مباشر مع ...
 في نفس المحافظة . وفي محافظة أخرى استولى المحافظ على ...
 الطرق والكبارى (وهي مؤسسة قومية) . الموحدة ...
 المرور السريع القومية واستخدمها لتسيوية ارض لإقامة ...
 معسكر المؤسسة الأمر الذى أدى إلى إحتجاج العاملين في الموقع وهي ...
 العاصمة بالخرطوم ووزير النقل واستمرت الأزمة إلى أن سحب ...
 الجمهورية في الأمر . (٢١)

وفي محافظة أخرى أصدر المحافظ عفواً عاماً عن مواطنين قاموا بسرقة
 بطاقات تموينية وصل عددها إلى سبعة وعشرين ألف بطاقة ، وقرر ذلك أن ...
 التزوير الهائل ما كان يكشف لولا أنه اصبر أمر العفو ، واحتجبت ...
 العدلية بالمحافظة بحجة أن العفو من صلاحيات النائب العام وليس من
 صلاحيات المحافظ كما أنه لا يمكن للنائب العام تفويض غيره ، فسعى ...
 بأن أصدر النائب العام عفواً نطقاً مع عفو المحافظ . (٢٢)

وهناك احتكاكات طفيفة لا تصعد تحدث مع المؤسسات لانتهاكها كهيئة
 الكهرباء ومياه المدن واحتكاكات أخرى بين المحافظ والأجهزة الشعبية .
 إن عدم الوضوح الكافي لإختصاصات المحافظ في القانون جعله ...
 الشخصية تلعب الدور الاساسى في أداء المحافظين وقد لوحظ أن الحيوية
 المهمة للمحافظ لها دور مفرد ، فندبين كانوا إداريين يتفقدون قدر الإمكان

بخصوص الموجوده أم الذين كانوا غير إداريين (معلمين وصباط وقوات نظاميه) فقد كانوا أقل تقيداً .

وقد سموا على سبيل الصراحة " غير المصنطين " (٢٤) ، المعمل هـالك جانب ايجابي لتفدرات النحصيه و المظهر الوظيفي للمحافظ حصه في المناطق التي بها إدارة أهلية وحروب قسيه وانعراط امني كالسهب المسلح . فعانون ١٩٩١م أعطى المحافظ حق الاشراف على الإدارة الأهلية ، بينما المصنطات الفصائية للإدارة الأهلية مسمدة من رئيس الجهاز القصائي ، ولكن و حدود المحافظ نقله السياسي هي تلك المناطق جعله يحطي بتقدير رجالات الإدارة الأهلية أكثر من تقديره الصابط التنفيذي مع سهل اصياعه و اعياده و مع كبح رعة السلاطين و المكوك و النظار للهيمنة مما أظهر جانباً تحديثياً على حساب الجانب التقليدي في الإدارة . (٢٥)

في محافظات دارفور حيث كان يسود السهب المسلح كان للمحافظين دوراً بارز في قيادة فرق المكافحة و جمع السلاح و تحريض المواطنين للوقوف خلف السلطة الحكومية . (٢٦)

كخلاصة لهذا الجانب يمكن القول أن عدم وضوح سلطات و اختصاصات المحافظ كان له مردود سلبي على ادانهم و قد شعروا أنفسهم بذلك ، ففي مؤتمرهم الثالث طالبوا برشد دستور عب كل واحات المحافظ و بفصل كافة محالات عمله و جاء في المؤتمر و تفصيل أكثر :

أن هناك بعض العيوب الطاهرة في قانون ١٩٩١م إذ أنه لم يكن واضحاً في حجب اختصاصات و مهام المحافظين و توصيح العلاقات الهرمية بين المحافظ من ناحية و اجهزة الولاية العليا (الوالي ، حكومة الولاية) أو النيب (المجالس المحلية) أو الذي في مستوى المحافظة و الإدارة الأهلية من ناحية أخرى لذلك

حدث تارع اختصاص بـ ان عدم كفاية الوصف القانوني جعل سبيل العملية يقوم على العلاقات الشخصية بين المحافظين والولاة والمسؤولين الاتحاسيين ولعلاج ذلك لابد من اعطاء دور ما للولاة في إختيار المحافظ بئ يرشحه أو يتشور مع رئيس الجمهورية في أمر تعيينه . (٢١)

وبن المؤتمر لم يفرح حلا لعلاقات المحافظ الدنيا . فالمجلس المحلي مثلا هو الذي يقوم العمل الساسي والتشريعي والتنفيدي وسلطات المحافظ تجاهه هو أن يؤيد قراره أو يرفضه فادام رفضه ترجع للمجلس فاد أصر المجلس على موقفه يرفع للرئيس إلى حكومة الولاية . أما اللجان الشعبية فليست لديها علاقة مباشرة بالمحافظ إنما يتم ذلك عن طريق المجلس المحلي ولكن من حق المحافظ طلب تقرير عن أداء اللجان الشعبية ومراجعة حساباتها بل ونجدها ولكن ليس له حق حلها . (٢٨)

العلاقات المالية

لاستطاع دور المحافظ في تثبيت الحكم الفردي من عدمه لاند من السطر تركيز أكثر إلى العلاقات المالية لأن المال هو عصب النظم الإداري ومحال النزاع بين مستويات الحكم المختلفة .

كما أوردنا سابق أن هناك ثلاثة مستويات للحكم الفردي وهي الحكومة الاتحادية ، حكومة الولاية والمجلس المحلي ، ولكل واحد من هذه المستويات ميريابه مستقلة ، فيما نجد أن المحافظة وعلى حسب قانون ١٩٩١م ، ليست مستوا إداريا وليس لها شخصية اعنارية وبالتالي ليس لديها ميريابية معصلة وقد لاحظنا في نفس الوقت أن واجبات المحافظ المبوطه به تقتصر أن تكون لديه مقدرات مالية وإلا أصبح " عمده سور أطيان " كما قال أحدهم في مؤتمر المحافظين . (٢٩)

يصر القانون أن للمحافظ مال تسيير يأتيه مباشرة من حكومة الولاية ولكن

الشاهد أن هذا الأمر لم يتم . ففي معظم المحافظات (أن لم نقل كلها) لم يتم الفصل حتى الآن بين ميراثية مكتب المحافظ وميراثية المصالح التابعة للمدير التنفيذي ، وقد أصبح بالتالي عبئا عليها . (٣٠) رغم أن المحافظين قد نهوا مرارا وتكرارا وفي كل مؤتمراتهم التداولية على ضرورة الانعقاد عن النواحي المالية ، وذكروا مرارا بأنه ليست لديهم ميراثية منفصلة ولا شخصية اعتبارية ، إلا أن المراقب يلاحظ بين هاتك ترعات مالية كبيرة تصدر من المحافظين لعدد من المشاريع القومية لحفر ترعة الرهد وكدة وتسيير القوافل لدعم العمليات الحربية في الجنوب ومسعدات لبعض الولايات الأخرى التي بكت بالفيضانات وغيره . ولكن أكثر أنواع التزعات شيوعاً تلك التي يتسرع بها المحافظ للمواطنين في محافظته أثناء طوافه عليهم . فالسؤال الذي يطرح نفسه هنا وبناح هو : ماهي مصادر هذه الأموال علماً بأنه ليست للمحافظ سلطة فرض رسوم أو جباية أو ميراثية مستقلة ؟ لقد ظل المصدر الأساسي هو فرض رسوم على الخدمات في كثير من المحافظات . غير محافظات ولاية الخرطوم - هناك رسوم إصافية على سلعة السكر وأحياناً يؤخذ جزء من حصة المواطن من تلك السلعة ويناع له تحارياً ويتم هذا العرض بتوجيه من مجلس المحافظة أو المحافظ أو المدير التنفيذي وبغوم المجلس المحلي بإقرار ذلك كما أنه تفرض رسوم إصافية على المواد التزولية وتصل الريادة أحياناً إلى ٣٠% من سعر الحالون الرسمي ولتسهيل هذا الأمر نحد أن محطات الوقود تبعت رسومها للمحافظات مباشرة وليس للمجلس المحلي الذي توحد به . كما أن هناك مواداً غذائية تحصل عليها المحافظة من المصانع مباشرة وتوزع على المواطنين بعد فرض هامش ربحي لمصلحة المحافظة كالصابون والريث والاعلاف الحيوانية . (٣١)

في هذه الرسوم الإصافية استفادت المحافظات كثيراً من وجود منصب

مساعد المحافظ للتمويل وهو منصب موروث من مجالس المناطق التي أنشئت بموجب قانون ١٩٨١م ، ولعبت ١٩٩١م ، فمساعد المحافظ يوجد الآن برئاسة المحافظة ويتبع لإداره التمويل في الولاية ويتم تعيينه سياسيا .

كثير من المحافظات تحصلت على دعم مباشر من الحكومة الاتحادية وهد مربوط إلي حد كبير بريرة رئيس الجمهورية أو نائبه أو بصاحب الترخ لخدمات وتنظيمات المحافظة . أحياء تأتي التبرعات من وائي الولاية ، ومثل هذه الأموال (رئيس الجمهورية ، نائبه ، الوالي) لا تترك للمجالس المموظ بها تقديم الخدمات إما يتم التصرف فيها في رئاسة المحافظة . (٣٢)

يلاحظ حتى الآن حلول معظم المحافظات (إن لم تقل كلها) من المشاريع الاستثمارية إذ أن هناك إحكام من المحافظات من التعامل مع مؤسسات التمويل والتسليف حكومية كانت أم قطاع خاص . كما أن قانون الاستثمار جعل عملية الاستثمار خاصة للولاية مباشرة ، وصلاحيه المحافظ محددة في هذا المجال وهو لا يملك حق التصديق لمشروع رأسماله أكثر من مليون جنيه ولا يتجاوز حدود المشاريع الزراعية عشرة أفدنة . (٣٣)

إن معظم مالية المحافظ تأتي من المجالس المحلية وفي كثير من الأحيان تبدي المجالس تبرمها وصيقها من هذا ، ولكن لا يصل ذلك لمرحلة الرافص الكامل وذلك لأن شحسية المحافظ السياسية مهيمنة . فمثلا زار أحد المحافظين مدرسة ثانوية وتبرع لاتحادها بمبلغ من المال ووجه الصابط الإداري في تلك القرية بدفع المبلغ فاعتبر هذا الأخير أن التوجيه أمر من رئيسه المباشر وعندما اجتمع بالمجلس المحلي رفض أعضاء المجلس ذلك رفضا باتا فاضطر الصابط إلي رفع الاجتماع ولحد ينقل بين الأعضاء واحد تلو الآخر لاقناعهم وبحجة أن الملغ عائد لمدرستهم ، واحيرا وافق المجلس على أن يكون الترخ باسمهم

وليس باسم المحافظ (٣٤) وهي مجلس آخر ذكر لى رئيس المجلس أنه رفض ذات مرة رسوم اضافية فرضت على سلعة فاستدعى رئيس المجلس إلى رئاسة المحافظة وهي اجتماع معلق لنهم رئيس المجلس بأنه يسعى لهدم المحافظة وأن مجلسه هو الوحيد الذي رفض من بين مجالس المحافظة . (٣٥)

وهكذا وبمثل هذه الضغوط تسير شئون المحافظ المالية . وخير تلخيص لهذا ما ذكره رئيس لجنة للعلاقات الاتحادية بالمجلس الوطني الانتقالي حيث قال : من خلال الممارسة هناك عدم وصوح في مجال العلاقات المالية وبعض التعول على سلطات وصلاحيات المجالس المحلية والبلديات والمجالس الريفية من قبل الولاء والمحافظين . كما ان ظاهرة اغفال للقانون لاتخفي على المشاهد والمنتع لاداء أجهزة الحكم الاتحادى والقانون يحتج إلي اهتمام وتوجيه . (٣٦)

الدور الامني للمحافظ

استعرضنا فيما سبق الممارسة العملية لدور المحافظ للتسيقي والسياسي وتبقى لنا استعراض الدور الامني . فقد لاحظنا في قانون ١٩٩١م أن المحافظ هو رئيس لجنة الأمن والمسئول عن الأمن في محافظته بل وإمعات في أهمية المحافظ الأمنية منعت السلطات الولائية من التدخل في شئون المحافظة الامنية ، ولكن بالممارسة اتضح لنا محدودية صلاحيات المحافظ الأمنية ، فهي احدي مؤتمرات المحافظين ذكر احدهم ان تقرير الأمن اليومية لا تأتيه بل تذهب إلي جهات أخرى ، وقال آخر أن أجهزة الأمن في المحافظة تتلقى توجيهات من جهات أخرى ، غير مكتب المحافظ واشتكى آخر من أن هناك اعتقالات تتم في محافظته دون احطاره . رداً على احتجاجات المحافظين اعلاه حاطهم مدير جهاز الأمن في ذات المؤتمر قائلًا :

" ان الامر يحتاج إلى جهاز تنفيذي متخصص ويجب أن يعمل أصالة لا وكالة عن المحافظ أو الوالي أو حتى عضو مجلس قيادة الثورة . يمكن التشاور مع المحافظ في حدود معينة فالمحافظ قد يدرك العمل الأمي في محافظته ولكنه لا يلم بالأمم في كل الولاية ناهيك من كل السودان فالقرار هو المسألة .الأممية وليس قراراً إقليمياً لذلك لابد من السرية التامة " . (٣٧)

خاتمة واستشراف

مما تقدم يمكننا القول أن السودان في تاريخه الحديث ومدد التركيبة لم يشهد مركزيه مطلقة بمعنى حصر السلطات في يد الحاكم أو العاصمة فقط ، فقد شهد السودان في تاريخه التقسيم إلى مديريات وأقاليم وولايات ومحافظات . ولعل مرد هذا إلى كبر مساحة السودان ، دور الاستناد على بطرية إدارية فإن الحاكم يحد نفسه مضطراً إلى تقسيم البلاد ولكن في نفس الوقت لا يمكن القول أن تاريخ السودان الإداري كان لا مركزي . ففي العهد التركي والإنجليزي كان مسير المديرية معوصاً من الحكماء أو الحاكم العام لتطبيق سياسة الحكومة في مديريته وليس ممثلاً لمديريته أمام السلطة الحاكمة أو مخو لا له سلطات تشريعية لكي يشرع من القوانين واللوائح ما ينسب لمديريته ، ولعل شيئاً من هذا " التفويض لا التحويل " ظل ملازماً لكل تجارب السودان الإدارية إلى يومنا هذا .

بعد الاستقلال مباشرة كان هناك تحوفاً من النخب الحاكمة من فكرة اللامركزية ، فقد كان الخوف من أن تكون مدحلاً لتفكيك البلاد ولتهديد وحدة البلاد القومية . لذلك طلت السياسة الإدارية في الفترة البرلمانية الأولى كما كانت عليه في زمن الاستعمار وكذلك عهد الفريق عبود . ولعل أول محاولة جادة لحكم البلاد لا مركزي جاءت في قانون الحكم المحلي ١٩٩٧م ، وقد كان مهندس الدكتور جعفر محمد علي بحيث الذي كان متطوعاً من حلفيته الأكاديمية .

ولم يكن الدكتور جعفر بحيث متحلياً عن أهمية تقوية الحكومة المركزية إذ يقول : " الدول السامية في حاجة إلى حكومة قومية قوية ولها يد محلية ديمقراطية تكتسب ثقة الناس وتقدم لها كافة الخدمات . " (٣٨)

كانت الحكومات الحزبية تهتم كثيراً بمسألة الحكم المحلي لأسباب تتعلق بتكوين تلك الأحزاب ومدة بقائها في الحكم ، فكانت دائماً تبقى على القوانين التي كانت سائدة قبلها ويتم فقط استبدال الأشخاص .

لوضع العذر الي الحالي لم يخرج كثيراً عن تجربة السودان السابقة رغم الزيادة الكبيرة في عدد الولايات وعدد المحافظات ، فالمركز مارال ممسكا بكثير من السلطات ، فالتخطيط الاجتماعي والثقافي والتربوي من أعمال المركز . وفي أحسن الأحوال يمكن القول أن عملية التفويض أو التحويل واقعة عند حدود الولاية . كما أن هيكل الحكومات الولائية وقوايينها متطابقة على الأقل في الولايات الشمالية وتقالها الولايات الجنوبية فليست هناك فروقات تذكر في الهياكل والقوانين التي تراعي خصوصيات بقاع السودان المختلفة .

إن العلاقة بين مستويات الحكم الثلاثة علاقة إدعاء وليس فيها من البديهة الكثير وحسب علمي لا توجد سابقة قصائفة في السودان حول تنازع السلطات بين المستويات الثلاثة كما يحدث في الدول ذات الحكم الفدرالي وحتى لو حدث مثل هذا النزاع فلم يصل للقضاء .

إن المحك الأساسي لفعالية النظام الفدرالي هو مستوى الحكم الثالث - أي المجلس المحلي ، وفي كل القوانين التي صدرت منذ عام ١٩٥١م مروراً بعام ١٩٧١م ، ١٩٨١م وانتهاء بقانون ١٩٩١م نجد أن السلطات والصلاحيات الممنوحة للمجالس المحلية كهيئة بتقوية المجتمع المحلي وجعله يحكم نفسه بنفسه ، ولكن العبرة دائماً تكمن في التطبيق وليس في النصوص المكتوبة ،

والمشاهد في أداء المجالس أنها دائماً تنقسم بالصعاب الذي يجهض التجربة
الفدرالية ، وذلك الضعف يرجع لعدة عوامل منها ما هو موضوعي ومنها ما
هو ذاتي ، فالموضوعي يأتي من تعول السلطات الاتحادية والولاية والمحافظة
على المجالس وتؤثر على أدائها التشريعي والتنفيذي ، أما ذاتي فمعظم أعضاء
المجالس غير واعين بسلطاتهم واختصاصاتهم كما أن الكادر الديواني في
المجلس المحلي يعتبر نفسه تابعاً لوزارة الحكم المحلي وممثلاً لها وليس مفذاً
للمشعبين ولعل حير تلخيص لهذا الأمر هو ما ذكره دكتور جعفر بحيث حيث
يقول " إن التجربة السودانية في الحكم المحلي تركت للحكم المحلي فتات
الموائد المركزية واستأثر المركز بالمال وأصبحت الحكومة المحلية مسؤولة عن
الخدمات الدنيا الوسيعة مثل جمع القمامة والأوساخ واستأثر المركز بم يؤثر
في حياة الناس . " (٣٩)

أما فيما يخص بمنصب المحافظ فيمكننا القول بعد الاستعراض الذي قدمناه
في هذه الورقة به حصماً على التجربة الفدرالية وليس تمكينا أو انثاء لها . فإذا
حاولنا إعطاء المحافظ سلطات تنفيذية بأن يعين له مساعد للشؤون الصحية
والشؤون التعليمية وغيرها سيكون ذلك على حساب المجالس المحلية وتكثيف
الظلل الإداري ، وإذا حرم من الدور التنفيذي وسلب من الشخصية الاعتبارية كما
هو حادث الآن فسيؤدي للتغول على سلطات المجالس واختصاصاتها ليتمكن من
القيام بالدور المنوط به أميناً وسياسياً وتسيافياً حتى لا يكون " عمدة بدون
أطيان " .

وإذا فصلت بين الإدارة والسياسة (رغم صعوبة هذا) فيمكننا القول إنه
يمكن للمحافظ أن يعمل على تحقيق اللامركزية الإدارية والمركزية السياسية
بمعنى أن يكون من واجباته العمل على تقوية المجالس المحلية وتبصيرها

بصلاحياتها وعدم التنازل عنها وحمايتها من تغول المركز والولاية أما سياسيا فيمكنه خدمة الأيدلوجية والاستراتيجية القومية ومع أى انحراف عن الخط القومي على أساس أن البدء القومي في السودان مازال هشاً وفي هذه الحالة لابد من إحلاء رئاسة المحافظات من كثير من الوظائف التي تُعج بها ابتداء من المدير التنفيذي ومساعد المحافظ للتنموي ومدير التعليم ومفتش أول الصحة وغيرها من وظائف محال للمناطق السابقة . وتخصص للمحافظ مديرية من المركز أو الولاية مع مكتب تنفيذي مصغر مهمته مساعدة المحافظ في أداء وظيفته السياسية القومية . وإلي أن يتم ذلك فإننا نقول إن وضع المحافظ ليس فيه أي إثراء أو تعميق للدرالية إنما هو حصم لها ومن الأوفق إلجؤه ودراسة أنجع السبل لتتريال اللامركزية من الولاية إلي مستوى المجالس المحلية حتى تتحقق الفدرالية ولا تطل أشواقا كما هو حادث في كل التجارب السودانية الإدارية .

الهوامش

١. أصواء على قوانين الحكم اللامركزي في السودان ، ورقة أعدتها لجنة الحكم الاتحادي بالمجلس الوطني .
٢. دكتور مختار الأصم ، التجربة السودانية في اللامركزية ، سودان بوكشوب ، الخرطوم ، ١٩٨٣م ، ص ١٤ .
٣. المصدر نفسه .
٤. أصواء على قوانين ، مصدر سابق ، آدم بدري ورقة مقدمة في مؤتمر المحافظين الثالث ، كتم ، ديسمبر ١٩٩٣م .
٥. المصدر نفسه .
٦. قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٧١م .
٧. قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٨١م .
٨. قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٩١م .
٩. الاجتماع التدولي للمحافظين ، دار الشروق ، الخرطوم ، فبراير ١٩٩٢م
١٠. نفس المصدر .
١١. نفس المصدر .
١٢. الشيخ أحمد محمد ، نائب أمين أمانة المؤتمر الوطني ، كتم ، ديسمبر ١٩٩٣م .
١٣. نفس المصدر .
١٤. الاجتماع الاول ، دار الشروق ، الخرطوم ، فبراير ١٩٩٢م .
١٥. نفس المصدر .
١٦. نفس المصدر .
١٧. نفس المصدر .
١٨. نفس المصدر .

- ١٩ . قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٩١ م .
- ٢٠ . نص المصدر .
- ٢١ . الاجتماع التداولي للمحافظين ، در الشروق الخرطوم فبراير ١٩٩٢ م
- ٢٢ . الاجتماع الثالث ، كتم ديسمبر ١٩٩٣ م .
- ٢٣ . الاجتماع الثالث ، كتم ديسمبر ١٩٩٣ م .
- ٢٤ . الاجتماع التداولي مصدر سابق .
- ٢٥ . الاجتماع الثاني للمحافظين ، الخرطوم ديسمبر ١٩٩٢ م .
- ٢٦ . نص المصدر .
- ٢٧ . المؤتمر الثالث ، كتم ، ١٩٩٣ م، ديسمبر .
- ٢٨ . انظر النظام الأساسي للمؤتمرات السياسية .
- ٢٩ . المؤتمر الثاني ، مصدر سابق .
- ٣٠ . مقابلة مع بعض المدراء التنفيذيين .
- ٣١ . طواب شحصي على بعض المحافظات .
- ٣٢ . نص المصدر .
- ٣٣ . مؤتمر المحافظين الاول ، الخرطوم .
- ٣٤ . مقابلة شخصية مع ذلك الصابط الإداري .
- ٣٥ . مقابلة شخصية مع رئيس المجلس لمطي .
- ٣٦ . أحمد عبد الرحمن محمد ، نظام الحكم اللامركزي الاتحادي في السودان .
- ٣٧ . مؤتمر المحافظين الاول ، الخرطوم ، ١٩٩٢ م .
- ٣٨ . ورست في : مختار الأصم ، مصدر سابق ، ص ١٧٦ .
- ٣٩ . نص المصدر .

دور المحافظ في الحكم اللامركزي مع الاهتمام بوجه خاص بدوره في الحكم الاتحادي (١٩٩١م - ١٩٩٤م)

حالا من الحتم

وظيفة المحافظ النشأة والتاريخ

أعطت اتفاقية ١٨٩٩م الثاني (لإنجليزية - المصرية) الحاكم العام بالسودان سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية شبه مطلقة . وحتى يتمكن من إدارة السودان بمساحته الشاسعة وتعقيداته الاجتماعية والسياسية المعروفة كان لابد من آلية لامركزية تساعد في الإدارة فشأت وظائف مدير المديرية والمفتش والمأمور وتقاسمت السلطات الثلاث . ولكن كانت تعمل كسلطة قوية موحدة حتى جاء الاستقلال ١٩٥٦م ، أعيد توزيع السلطات الثلاث وكذلك السلطة السياسية والاختصاصات والأعضاء الإدارية على الولايات المركزية التي أصبحت تستعمل أسلوب التفويض والتحويل لسلطات وصلاحيات المحافظ .

وبصدور قانون المديرية لسنة ١٩٦٠م ، حلت المراكز وألغيت وظائفه مفتش المركز . وصار مدير المديرية ممثلاً للحكومة المركزية ومجلس تنفيذي المديرية بمعنى عدم وجود سلطة موحدة في المديرية () وبعد أكتوبر ١٩٦٤م ، أُلغى منصب ممثل الحكومة وحلت مجالس المديرية وعاد المحافظ رئيساً للمجلس التنفيذي وعاد له بعض النقل المهني والسياسي وإن لم يتمتع بسلطات

مدير المديرية . (٢١) وفي عام ١٩٧١م ، بصدر قانون الحكم الشعبي المحلي
 عدد المحافظ ذو الإشراف الشامل (٢٢) وكانت هذه الفترة الذهبية الفمة لسلطات
 المحافظ كرئيس للمجلس التنفيذي وأصبح بمثابة رئيس الجمهورية في رفعة
 الجغرافية .

ومرة أخرى تقلص دوره وفقد صلاحياته وسلطاته الواسعة وكان ذلك في
 عام ١٩٧١م، بعد صدور قانون الحكم الشعبي المحلي لعام ١٩٧١م . والآن
 وبإذن الله بود أن نعقد على دور المحافظ فيما بعد عام ١٩٩٤م، وعند قيم الحكم
 الاتحادي .

وضع المحافظ في قانون الحكم الشعبي المحلي لعام ١٩٧١

وبدراسة قانون الحكم الشعبي المحلي لعام ١٩٧١م، عن كثب نفق على
 سلطات وصلاحيات المحافظ . فلقد كان للمحافظ دور كبير ومحدد وواضح في
 ذلك القانون ويتمثل هذا الدور في الآتي :

١ . يمثل المحافظ الحكومة المركزية في المديرية فيباشر عنها التعويض
 ويمارس ما تحوله له من سلطات وصلاحيات ويشرف على إدارة
 الأجهزة المحلية والمركزية وهو التنفيذي الأول في الجهاز
 الإداري .

٢ . يدير العاملين بالمديرية ويقبضهم ويراقبهم ويشرف على
 تقاتلهم .

٣ . كان المسئول الأول في المديرية عن الأمن ومشرفا على القوات
 النظامية وهو رئيس المحاور الثلاث المذكورة . ويتضح
 ذلك من دراستنا التالية لمواد للقانون فالمحافظ منحت له
 السلطات والاختصاصات الآتية بموجب المادة (١٠) من

قانون الحكم الشعبي المحلي لسنة ١٩٧١م :

- أ. يكون مسئولاً لدى السلطة التنفيذية الإقليمية عن أمر المديرية .
- ب. يشرف على قوات الشرطة والسجون والمطافئ بالمديرية .
- ج. يكون مسئولاً عن رؤساء الأجهزة التنفيذية بالمجالس " الضباط الإداريين " .
- د. يكون مسئولاً عن إجراء انتداب سائر العاملين بأجهزة الخدمة العامة إلى المجالس ويقوم بعتقادهم وتقديم التقارير عنهم .
- هـ. يقوم بمراجعة أعمال المجالس ورفع التقارير عنها لسلطات التنفيذية والإقليمية .
- و. أي اختصاصات أخرى تكلفه بها السلطة التنفيذية الإقليمية . ويتحدد المسئولية على المحافظ فهي هذا العالون فهو المسئول عن أي قصور في مفردات القانون وكلماته الواضحة في تحديد الأعباء والمسئوليات والصلاحيات والسلطات بالنسبة للمحافظ .

وبموجب قانون الحكم الشعبي المحلي لسنة ١٩٧١م ، كان المحافظ هو الذي يمثل رئيس الجمهورية ، ويتم اختياره بموجب مواصفات معينة ذكرت في القانون في المادة (٦) هذا بجانب ما سبلحته في المادة (١٠) من نفس القانون الخاص بالسلطات والصلاحيات وفي هذا القانون نلاحظ أن المجلس الشعبي التنفيذي قد اعطي سلطات وصلاحيات واسعة وحسب عن مجالس

البلديات والمجالس الريفية شخصيتها الاعتبارية ودمجت سلطتنا التشريع والتفديد في نفس المجلس الشعبي التنفيذي على مستوى المديرية والمحافطة بعد هذا يصبح المحافظ صوره مصعرة من رئيس الجمهورية بل يصبح في وضع أفضل إداريا وسياسياً من مدير المديرية إبان فترة الاستعمار برغم ما قدم من مبررات بن وجوده ضمن المجلس الشعبي التنفيذي الذي هو صاحب السلطة الحقيقية يصم عدم تفرد المحافظ بالسلطة . ولكن حقيقة الممارسة أفررت ثلاثة أنماط من المحافظين . (٤)

أ. هالك المحافظ الذي يتمسك بسلطانه ويصبح بذلك هو القائد الفعلي للمجلس التنفيذي رغم الحلاف والشقاق بينه وبين أعضاء المجلس .

ب. وهناك المحافظ الذي يتارل عن جزء من سلطانه ويقسم أعصابه المجلس العمل بتحركه وسطهم .

ج. وهناك المحافظ الذي لا يكثرث كثير بالتمسك بسلطانه ويرك أعضاء المجلس يتخذون القرار .

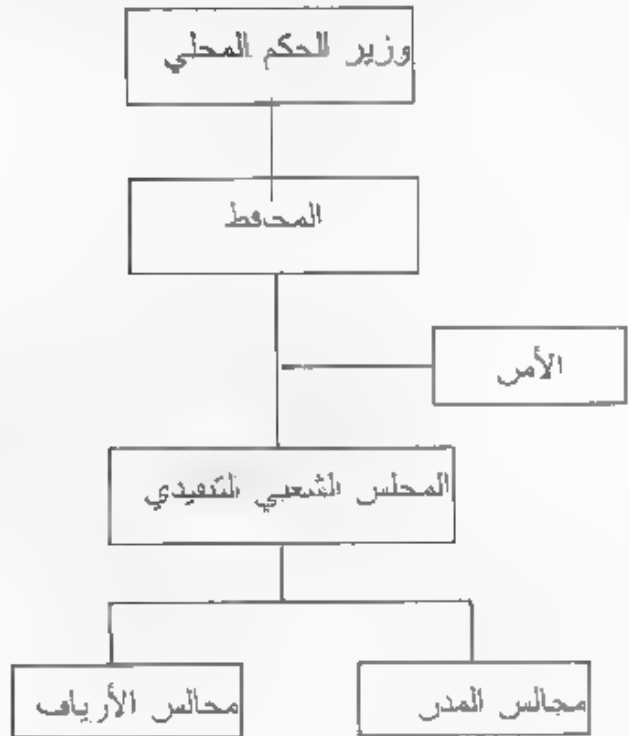
وبالطبع القانون وحده لا يكفي لصمان تسيير وإدارة المحافظة إذ أن الصفات والسمات الشخصية وقدرات المحافظ ضمن عوامل أخرى محيطة به مثل . الإمكانيات والعاملين وبيئة العمر .. الخ . كلها تساعد في إجار العمل ولكن القانون يمثل صماداً مهماً وأساساً ضرورياً لوصوح العلاقة بين المحافظ وقبة المواطنين السياسية والتفيدية بالولاية وإذا تتبعنا وضعه في الهيكل التنظيمي نجده ينبع مباشرة لوزير الحكم المحلي وقد استمر الحال على ذلك حتى صدور قانون الحكم الشعبي المحلي لعام ١٩٨١م ، حيث انتهى دور المحافظ الشمولي .

وحلاصة القول فمحافظ المديرية كان هو رئيس المجلس الشعبي التنفيذي بصفته ممثلاً للسلطة التنفيذية ومسئولاً عن إشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى نشاطات جميع الأجهزة الحكومية سواء ما كان تابعاً منها للمجالس التنفيذية أو ما لم تنتقل اختصاصاته له ويستثنى من ذلك القوات المسلحة والسلطات فقط (٥) وهذا يعني أن المحافظ يكون ممثلاً للوزراء المركزيين ومسئولاً لدى كل منهم عن مناشط وراسته بالمديرية كما وأنه المسئول عن جميع ممتلكات المجلس الشعبي التنفيذي وهو أميتها والقيم عليها ، ويجوز للمحافظ تحويل سلطاته هذا بجانب إشرافه ومراقبته لإيرادات ومصرفات المجلس وأمياً لخزينته . (٦)

العلاقة بين المحافظ والوزراء الإقليميين والوزراء المركزيين في قانون الحكم الإقليمي لعام ١٩٨٠م

برغم أن المادة (١٧) من قانون الحكم الإقليمي لعام ١٩٨٠م كفلت لحكام الأقاليم بموافقة رئيس الجمهورية تحديد واجبات الورايات ومصالح الإقليمية وأعبائها وبرغم أن القانون كفل للوزير الإقليمي رسم سياسة وراسته في حدود السياسة العامة للدولة وسياسة الأقليم ، ورغم أن الوزير الإقليمي يعتبر في نظر القانون هو الإداري الأعلى بوراياته ورصيفاً للوزير المركزي من حيث المبدأ - إلا أن الوضع وواقع الحال بدا مختلف وشهدت بديه فترة الحكم الإقليمي لسنة ١٩٨٠م ، بأن الوزراء الإقليميين كانوا يعتقدون إلي اكتمال السلطات والصلاحيات التي كانت أغلبها متركزة في رئاسات الورايات المركزيه السابقة ، كما وأن العلاقة بين الوزراء الإقليميين والوزراء المركزيين ظلت تنقصر إلي المريد من الوصوح في تحديد سلطات وصلاحيات كل منهم (٧)

الشكل رقم (١)
 وضع المحافظ في الهيكل التنظيمي للحكم الشعبي المحلي
 ١٩٧١م - ١٩٨١م



صدر أمانة مجلس الوزراء ، النجمة القوية دراسة الهياكل التنظيمية

برئاسة حكومات الأقاليم ،

مير ١٩٩٠م .

وبالرغم من أن قانون الحكم الشعبي المحلي لسنة ١٩٨١م ، قد فوض سلطات المجلس الشعبي التفيذي لمحافظة المديرية لحين قيام مجالس المناطق إلا أن ذلك قد أدى إلي عصر الاحتكاك بين محافظ المديرية وبعض الوزراء الإقليميين ، ومرد ذلك في تقدير لجنة الدراسة يرجع إلي غياب الفهم المشترك بين الوزير والمحافظ لحدود كل منهما في ممارسة سلطاته (٨)

ويندو أن قانون الحكم الشعبي المحلي ١٩٨١م ، قد سعى لإيجاد قيادة سياسية وتنفيذية لوحدات الحكم الشعبي المحلي باعتبار أن قيام الحكم الإقليمي (١٩٨٠م) يجب ألا يتأتى على حساب الحكم الشعبي المحلي ؛ وقد تمثلت هذه القيادة في شحص المحافظ إلا أن العرص بات بعيد المال . إذ لم يوفر له قانون الحكم الشعبي المحلي المناخ المناسب ، إذ أن علاقة المحافظ بأجهزة الحكم الشعبي المحلي لم تعد أن تكون إشرافية لكنها محردة من الإشراف المالي . فليس للمحافظ أي سلطات أو صلاحيات مالية تؤهله وتمكنه من القيادة وتقع الوحدات بانتاع توجيهاته وإدارته . (٩)

إن تدخل سلطات وصلاحيات كل من وزير شؤون الإقليم والمحافظ في مسائل الأمر قد ترتب على ذلك أن أصبح المحافظ وفي كثير من الأحيان حارح الصورة وليس له علم بما يدور في لجنة أمن المديرية لأنه لم يصحح عضوا فيها ولا يدعي لاجتماعاتها والتي استأثر بها وزير شؤون الإقليم . (١٠)

إن وضع المحافظ في عاصمة الإقليم يختلف تماما عن وضعه - سلطات وصلاحيات - في للمديريات الأخرى نفس الإقليم . فالمحافظ في عاصمة الإقليم لا يتمتع ولا يتميز بأي من السلطات والصلاحيات التي يمارسها رصيفه البعيد عن عاصمة الإقليم . بل إن وجود محافظ في عاصمة الإقليم يعسب له الحرج وكثيرا من المشاكل . فهو كش القضاء في كل الاحتكاكات التموينية وكل

الأزمات العابرة والطوارئ وهو ملائمة المستجيبين وأصحاب المشكل من الشعبين وغيرهم وهو في نفس الوقت بلا سلطات ولا صلاحيات ولا مال .

وفي نفس الوقت يجد أن رصيفه الذي يعمل بالمحافظات الأخرى حارح عاصمة الإقليم يمارس كافة السلطات والصلاحيات كما يقوم بأداء مهامه وواجباته بحرية تامة بعيدا عن التدخل المباشر والمستمر في شؤنه من قبل حكومة الإقليم وأجهزتها المختلفة وأن الاتجاه العام لدى حكام الأقاليم كان يسير نحو تفويض سلطاتهم وصلاحياتهم لمثل هؤلاء المحافظين الذين سعدت بهم الشفة عن عاصمة الإقليم وحاكم الإقليم وأجهزته الأخرى . (١)

إن وجود محافظ قوي (يعني أن لديه سلطات كافية) يعترض من الصعوبات الأساسية التي تمكن مجالس المناطق المختلفة من أداء مهامها على الوجه المطلوب .

فالمحافظ القومي يمكن أن يكون حلقة الوصل بين أجهزة الحكم الإقليمي العليا ومجالس المناطق المختلفة . وغياب منصب المحافظ قد يجعل النزاع المتوقع بين الأجهزة الإقليمية ومجالس المناطق معركة أبعد ما تكون عن التكافؤ . (٢)

وضع المحافظ في الهيكل التنظيمي للحكم الإقليمي والحكم الشعبي المحلي في الفترة بين ١٩٨٠م - ١٩٨٥م

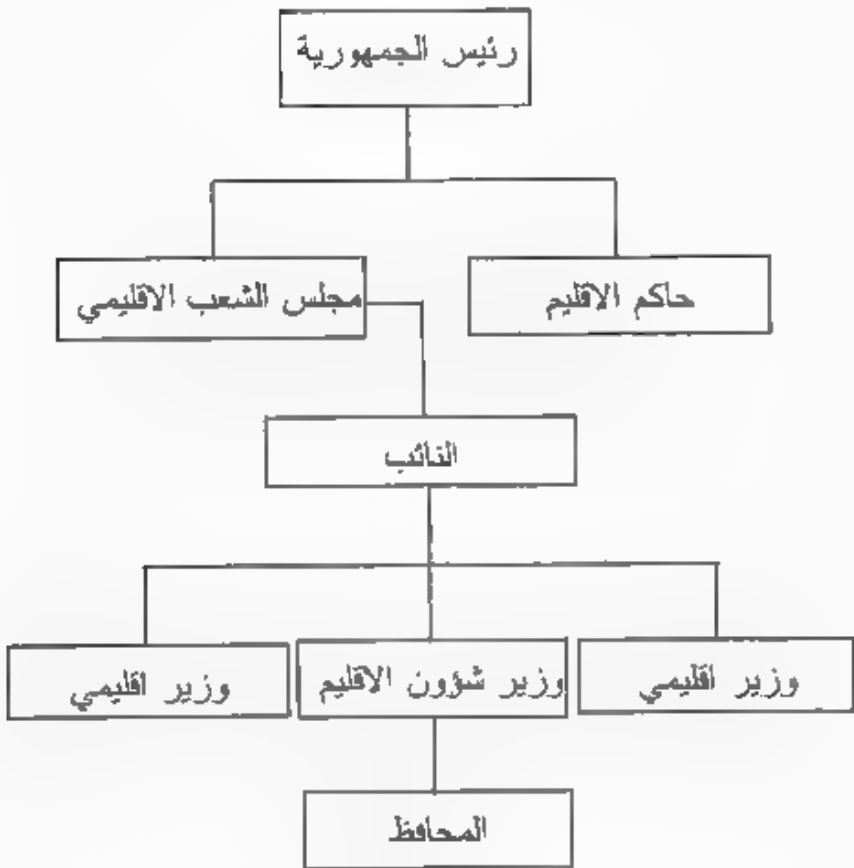
ندراستا للهيكل التنظيمي [الأشكال رقم (٢) ورقم (٣)] نلاحظ أن وضع المحافظ أصبح يتعد أكثر فأكثر عن رئيس الجمهورية كقوة وسد مادي وأدبي لدعم الحكم الشعبي المحلي فبعد أن السلطة والصلاحيات الحقيقية أصبحت سلطة وصلاحيات الحاكم والذي يتبع له الدواب ثم يأتي بعدهم الوزراء الإقليميون ومنهم وزير شؤون الإقليم الذي يرأس المحافظ ويحجب عنه السلطة

والصلاحية التي أصبحت بالأصالة سلطة حكم الإقليم والذي له حق تكويصها أو تخويلها .

وبدراسة قانون إدارة مديرية الخرطوم لعام ١٩٨٠م، وقانون إدارة العاصمة القومية لعام ١٩٨٣م ، وقانون الحكم الشعبي المحلي لسنة ١٩٨٠م وقانون الحكم الإقليمي لسنة ١٩٧٨م . يتضح لنا أن سلطات المحافظ وصلاحياته قد قلصت تمام بعد أن كان مهيمنا وطعيب على سلطات المجلس الشعبي التتفيذي في قانون ١٩٧١م . ففي مديرية الخرطوم لم تتعد سلطات محافظ الخرطوم في تلك القانون مسؤوليته على الأمن وعن الشرطة . (١٣) أما فيما يتعلق بالمديريات الأخرى فإن مسؤوليه الأمن والشرطة قد انحسرت عن المحافظ وأصبحت في حدود رقعة الحاكم وبائنه ووزير شؤون الإقليم .

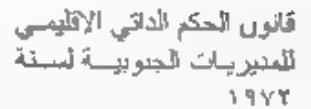
وحلصة القول إن الحكم الإقليمي والشعبي المحلي في الفترة بين ١٩٨٠م - ١٩٨٥م ، كان خليطاً متداخلاً من التناقضات والمثالب والنواقص التي تؤكد قصوره وعجزه سواءً كان ذلك في هيكله أو صلاحياته أو علاقاته بالأجهزة الأخرى أو موارده المالية أو ممارساته . فالموارد كانت شحيحة والصرف النحوي على رئاسات الحكومات ومجالس الشعب الإقليمية والوزراء الإقليميين وعلى الحكام وريارات الرئيس والكرنفالات والمعارض كان كله يتصب على تأطير مظاهر السيادة والمراسم والبرتكولات هذا في مقابل عدم تنسيق الهياكل وتضخيمها وإفراغ بعضها من أي هدف أو مضمون . فسهلك الأقاليم والمحافظات ومجالس المناطق والمجالس الوسطية ثم القاعدية . وبالرغم من تحديد صلاحيات وسلطات بعضها إلا أن بعض هذه الأجهزة يعتبر كما مهماً . (١٤) . والمحافظات رغم عن أهميتها لا تلعب أي دور ، والمحافظون لا يملكون أي صلاحيات داخل محافظاتهم ولا حتى على المجالس المحلية المكونة

الشكل رقم (٢)
 وضع الهيكل التنظيمي للحكم الاقليمي
 ١٩٨٠م - ١٩٨٥م



المصدر : أمانة مجلس الوزراء للجنة الفنية لدراسة الهياكل التنظيمية
 برئاسة حكومة الأقاليم ، ديسمبر ١٩٩٠ ، ص (٧) .

الشكل رقم (٣).



لها . ولا يعرف أحد حدود علاقاتها بمر حولها ولا برئاسات الأقاليم ، فهم أشبه بالأحويدي أو حكماء القبائل وعليه فهالك فراع وحواء يمكن أن تنقلت من حلاله العسايا الأمية و التموينية والإدارية ولابد من علاجه بما يحقق التناسق ويصون مصالح الوطن والمواطنين . " (١٥)

دور المحافظ في بداية تجربة الحكم الاتحادي ١٩٩١م/١٩٩٣م

إذا نظرنا وأمعنا النظر في دراسة وتحليل علاقة المحافظ بالورراء المركزيين والإقليميين والوحدات التنفيذية في ضوء المرسوم الرابع لعام ١٩٩١م وتطبيقاته في الفترة حتى ١٩٩٣م يمكن أن نستقري ونستخلص منها الآتي :

إن تجربة الحكم الاتحادي استهلكت بتخصيص توصيات وصلاحيات للوالي وبوابه ولورراء الولاية وفق المرسوم الدستوري الرابع لعام ١٩٩١م (المواد : ١٥ ، ١٦ ، ١٧) وفي بداية هذه التجربة لم يرد أي ذكر للمحافظ فيها وأعطيت تلك المواد القيادة التنفيذية والسياسية للمكوريين وأغلقت المحافظ . والمراقب لهذه الفترة يلاحظ وبرغم صدور قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٩١م الذي أفرد الفصل الثاني منه لتعيين المحافظ وتحديد مسؤولياته واختصاصاته وسلطاته وفي المواد (٦) و (٧) واللبود المشتقة والمفصلة لها برغم كل ذلك فإن السنوات الثلاث الأولى من عمر تجربة الحكم الاتحادي لم تكن كافية لبلورة دور المحافظ التطبيقي السياسي والرقابي وفي الإشراف الإداري والثقافي والاجتماعي وفي التنمية بوجه عام والأمن بوجه خاص .

وتعزى الجهات الرسمية تلك لاختلاف دلالات ومصامين فكر الثورة عن النظم السابقة الأخرى ، ولارتباط دور المحافظ في وجدان السودانيين سابقا بالمناصب المهنية السابقة التي كانت تنأى بنفسها عن العمل السياسي . وميل المحافظ المعين حديثا في عهد الثورة للاستعانة بالجهار التنفيذي بدلا عن المواعين والقدرات والإمكانات السياسية الجديدة المتاحة للعمل السياسي الجديد

ولغياب اللامعة التنفيذية التي تفصل صلاحيات وسلطات المحافظ العنوية والمرشد التي تحدد درجة ومدى علاقته الرأسية والأفقية على المستوى الاتحادي والولائي والتنظيمات السياسية أو التنفيذية أو التشريعية (١٦) وحقيقة الأمر لم يكن دور المحافظ هو وحده الذي لم يتطور خلال الفترة من ١٩٩١م - ١٩٩٣م . بل إن دور نائب الحاكم مر بعن التجربة . لقد أثبتت تحارب الخدمة المدنية بوجه عام في الفترة من ١٩٥٦م إلى ١٩٧٥م بأن وظيفة النائب في معظم الوحدات الحكومية كانت وظيفة معطلة في معظم الأحيان لأن أعباءه ومسئولياتها وصلاحياتها غير محدودة ولا يمارس شغلها العمل الإيجابي المحسوس إلا عند غياب الأصل - المدير أو الوكيل . وفي بعض الحالات التي يكون شغلها ذو شخصية قوية ويكون رئيسه بنفس السمات والقرارات تحدث منازعات وحلافات في قيادة الوحدة مما يعطل سيرها وأدائها .

وكان الحل الأمثل الذي وصلت إليه وزارة الخدمة العامة والإصلاح الإداري حينئذ هو إلغاء وظيفة النائب في أجهزة الخدمة للمدنية والمؤسسات العامة ومجالس إدارتها والاستعناء عنها بتكليف اقدر وأقدم مساعدي التنفيذي الأول بقيادة الوحدة عند غياب الأصل ولكن يبقى مسمى الوظيفة كنوع من إمكانية الأدبية الأكثر قبولاً ولكن هؤلاء في الواقع يديرون أمانات أو إدارات عامة كجزء تخصصي محدد للصلاحيات والمناطق والعمل الفسي التخصصي .

وهذه التجربة الحقيقية تؤكد فشل وظيفة نائب الحاكم كوظيفة متفرغة للنباهة فقط . ولكن يمكن أن تكون ذات اختصاصات محدده ومعروفة ، كما يمكن أن يبوب أي من الوزراء الإقليميين أو المحافظ عن الحاكم كيما يكون الحال والوضع السياسي والتنفيذي والظروف المحيطة .

نلاحظ في دراسة الهياكل التنظيمية لكل من إقليم دارفور وكردفان والإقليم الأوسط بأن هياكلها كانت متماثلة تقريبا ومتطابقة في شكلها ومصمومها بوجه عام وخاصة في ثلاثة محاور إدارية تتعلق بـ :

الحاكم

ونواب الحاكم

وأمانة الحكومة ويشكل أي منها محورا إداريا . (١٧)

وكانت مكوبات ذلك الجهاز التنظيمي كالآتي :

أولاً :

على قمته الحاكم ويشرف على الوحدات الإدارية الخاصة :

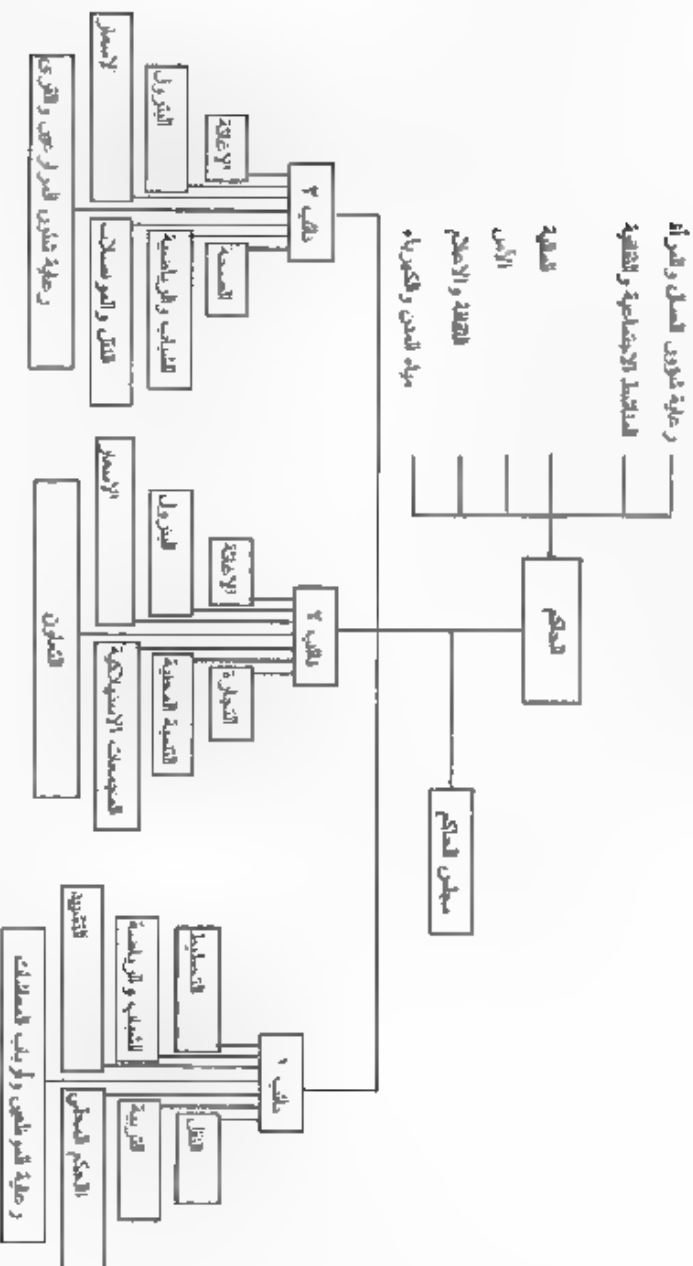
أ. بشؤون الأقاليم

ب. والإدارة المالية والاقتصاد

ج. الإسكان والتشييد

شؤون الأمن وتضم هذه الوحدات الأربعة أمانة الحكومة . الحكم المحلي ، المالية ، والخدمة العامة والتخطيط الاقتصادي والتجارة والتعاون والتمويل والحسابات والعمال والأراضي والإسكان والتخطيط العمراني وخدمة البلديات والقوات النظامية وأمن السودن والركاة . ونلاحظ الإشارة الصعيفة إلي الحكم المحلي وليس هناك إشارة بعد ذلك إلي المحافظ كوظيفة سياسية أو تنفيذية بعكس الحال بالنسبة لنواب الحاكم . كما لم ترد أي إشارة لوضع الوزراء بالولاية خلال الفترة من ١٩٩٠م ، التي استمرت حتى أكتوبر ١٩٩٣م . وقد يكون سبب ذلك حداثة التجربة .

الأنقسام الأربعة لبيسبيتر (1999)



ثانياً .

١. نائب الحاكم الذي يشرف على اللجنة الاقتصادية بالولاية وعلى الخدمات العامة ، تعليم ، صحة ، تمويل ، شؤون دينية ، رعاية اجتماعية ، نقل) والمرافق العامة : (الكهرباء ومياه المدن) [المثال من إقليم كردفان] .

٢. نائب الحاكم الذي يشرف على الزراعة والموارد الطبيعية (عربات ، مراعي ، وقاية ، زراعة ، حيوان ، تربية) [المثال من إقليم كردفان] . هذا بجانب وجود مجلس الحاكم بمستوى تنظيمي يوحي بأنه دور مستوى الحاكم وقراراته وتوصياته استشارية غير ملزمة للحاكم ومع وجود مكتب .

ثالثاً:

أمين الحكومة الذي يشرف على شؤون الحكم المحلي القرارات والمتابعة والشؤون ذات الطبيعة الخاصة لكل إقليم مثل الإحصاء أو إدارة المياه .. الخ .
وضع للحافظ في قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٩١م

بدراسة الفصل الثاني من القانون المشار إليه والخاص بتعيين المحافظ وتحديد سلطاته وصلاحياته نلاحظ أن دور المحافظ أصبح قاصراً على تمثيل السلطة السياسية كرمز من رمورها وتعبئة الجماهير للتأييد وتفعيل المشاريع والشعارات المرفوعة من قبل حكومة الإقليم على المستويات الشعبية والديوانية التي تقع تحت إشرافه وما يحول إليه أو يفوض إليه من سلطات واختصاصات ، الذي نلاحظه أيضاً أن السلطات والصلاحيات لم تحدد بصيغة أصيلة إنما جعلت في موضع من يفوض أو تحول إليه السلطات والصلاحيات من الحكومة الاتحادية أو الولاية . وكما تنص عليه المادة ٧ - ١ من هذا القانون : تكون للمحافظ الاختصاصات والسلطات التالية :

أ. "تمثيل السلطة السياسية بالمحافظة تنفيذ للسياسات التي تصورها الحكومة الاتحادية وحكومة الولاية".

والذي يتمتع سراسلة النص (أ) من المادة ٧-١ يلاحظ أن هناك علاقة مباشرة بين المحافظ والحكومة الاتحادية وحكومة الولاية فيما يتعلق بالتمثيل السياسي. برغم أن المادة ٦ ١ تنص بأن يكون لكل محافظة محافظ يعينه رأس الدولة إلا أنه ليس هناك سلطات أصيلة ممنوحة لهذه المحافظ من رأس الدولة. ثم إن المادة ٦ ٢ من نفس القانون تقول (يكون المحافظ مسؤولاً لدى الوالي عن حسن إدارة المحافظة) فرأس الدولة الذي يعين المحافظ لا يشرف على عمله بل يشرف عليه الوالي والوالي هو الأصل الذي يمثل السلطة السياسية بالمحافظة تنفيذا للسياسات التي تصورها الحكومة الاتحادية وحكومة الولاية وليس الأمر للمحافظ.

وإذا كان الأمر حقة لكل منهما لنسب تدفق وأصبح ولكن حقيقة الأمر أن السلطة والصلاحيات هي للوالي وهو الأصل والمحافظ يعلم ذلك ويعلم أنه يمثل السلطة السياسية لحكومة الولاية فقط بالتفويض أو التحويل. إن الأمر وأصبح بأن المحافظ لا يملك سلطة أصيلة ولا صلاحيات محددة إنما هي تكليف متى شاء الأصل في أي مجال من مجالات الحكم، ولكنه وبرغم ذلك فمن الواضح أنه يمكن أن يمارس المحافظ حسب سمانه الشخصية القيادية عبر التفويض لشخصه أو التحويل للمؤسسات والوحدات التي يشرف عليها وعبره بالمنح وممارسة سلطات وصلاحيات أوسع مما هي لدى الوزير بالولاية. فبينما تحدد سلطات الوزير بالولاية بتخصيصه أو بالتفويض الذي يمنح له أو التحويل الذي يمنح لوحداته نجد أن المحافظ بكل وصوح هو القيادي الشعبي والدينامي والسياسي من بعد الوالي.

وهذا ما يوضحه قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٩١م ، في الفصل الثاني الخاص بتعيين المحافظ وتحديد مسؤولياته وصلاحياته . فتشير المادة ١٠٧ البو (أ بدهور خط من هذه المادة) إلى دوره السياسي والشعبي والديواني فهي تنص على الآتي :

تكون للمحافظ الاختصاصات والسلطات التالية :

- أ. تمثيل السلطة السياسية بالمحافظة تنفيذاً للسياسات التي تضعها الحكومة الاتحادية وحكومة الولاية .
- ب. رئاسة مجلس المحافظة المنصوص عليه في النظام الأساسي للمؤتمرات .
- ج. قيادة العمل الشعبي لدفع الإصلاح الاجتماعي وتعبئة الطاقات الجماهيرية للتنمية والرقابة الشعبية والتكافل والعون الذاتي والدفاع والتغير الشعبي .. الخ .
- د. الإشراف على الإدارة الأهلية وعلى تشجيع المنظمات الجماهيرية والاجتماعية ومراجعتها وفقاً للقانون والسياسات المقررة .

فالملاحظ في هذه المولد أن المحافظ أصبح رمزاً سياسياً ومشاركاً في اتحاد القرار أكثر من أي وزير بالولاية ويعتمد مركزه في القيادة على شخصية الفرد الذي يشغل هذه الوظيفة وعلى سماته وقدراته القيادية . كما نلاحظ أن القرار الجمهوري رقم (٥) ١٩٩٤م ، ربط المحافظ باختصاصات الوالي في مجالات العمل السياسي ورعاية أمر الولاية والإشراف على المحافظات والإدارة المحلية والأهلية . وبدا أصبح بينهما قاسم مشترك منصوص عليه في مجالات التكليف والتفويض والتحويل أكثر مما هو مباح لوزراء

الولاية . حيث نص المرسوم المذكور في المادة (ب) على تمثيل الحكومة عامة
 إزاء الجهات الشعبية والرسمية والإشراف على المحافظين والإدارة المحلية
 والأهلية بالولاية بل إن الاتحاد يسير نحو إلغاء وظائف نواب الحاكم . فلو ساد
 هذا الاتجاه واستحكم فسيصبح المجال أرحب بالنسبة للمحافظين للإشراف على
 رقعة سياسية أكثر وممارسة سلطات أوسع . ولكن الأمر لا يحضغ للعوايين
 المكنونة - التي لم يمنح المحافظ الكثير - وإنما لعنة وقوة القياديين وسماتهم
 الشخصية .

السلطات الأمنية للمحافظ

ومن السلطات التي تقوى وتدعم السلطان السياسي للمحافظ السلطات
 الأمنية التي يمنحها قانون الحكم المحلي لعام ١٩٩١م للمحافظ السيد (أ) من
 المادة ٧ - ١ : " رئاسة لجنة أمن المحافظة " وهذه المادة تحدد رقعة إشرافه
 الجغرافي في مجال الأمن . ولكن الممارسة الحقيقية والسلطة الفعلية تكون دوماً
 للمحافظين الذين يشرفون على محافظات خارج عاصمة الإقليم أما أولئك
 الذين يعينون في محافظات تقع في عواصم الإقليم وهي نفس مدن الولاية فلا
 يمارسون تلك السلطات بنفس القدر لأولئك الآخرين .

التقرير والإشراف والرقابة هي هي سطات المحافظ الحقيقية ٩

في المبادئ والأسس المشهورة للمدرسة التقليدية للإدارة في تحديد عناصر
 الإدارة " التخطيط والتنظيم والتوظيف والتنسيق والتقرير والمراقبة " . نلاحظ أن
 هذه العناصر تتبع في الأحوال العادية للسلطة وهي القادرة على الفعل أو المسمع
 بقوة (تستند فيها المسؤولية وهي إمكانية المساعدة الفردية والمحاسبية أو التكليف
 بتقديم التبرير عن أداء الواجب أو التكليف ثم تقبل وهي في الحالات العادية
 السوية تجتمع لمن يدير تنظيمًا ما . ولكن في الممارسات السياسية نلاحظ حط
 الفصل بين القدرة على الفعل أو المنع وبين الحدث القانوني فالذي له حق التقرير

والإشراف والمراقبة بالذات ليس له حق التصحيح أو التعديل في القانون. وكما هو الحال بالنسبة للمحافظين من قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٩١م في المادة ٧-١ البند (هـ) يعطي المحافظ فقط (مناعة أعمال المجلس ورفع التقارير عن أدائها وإواجهه بشروطه لحكومة الولاية) ، وهذه في حقيقتها تعني أن تجعل من المحافظين مراقبين مشهودين ومناعين غير أن يكون لهم التأثير الفاعل الذي يصحح ويعمل ويعبر ولا تقع على عواتقهم مسئولية ذلك ولكي يمارس المحافظون المسئولية لابد أن تكون لهم الأحقية اللازمة لإنجاز الأعمال أو السلطة لذلك . ورغم أن الأحقية لا تكفي لضمان أن مديرا معنيا سيكون قادراً على التنسيق بين جهود بشرية متدثرة إلا أنها تعد خطوة أولى ضرورية مهمة . (١٨)

وهنا لابد أن يؤكد بأن إعطاء المحافظ (حق التنسيق بين المجالس بالمحافظة) البند (و) من المادة ٧-١ من قانون الحكم المحلي لعام ١٩٩١م) وتدور أن يعطى ذلك المحافظ حق التعديل أو التعبير أو التصحيح فلا يتمكن من ممارسة السلطة ولا يعنى شيء بالنسبة لاتحاد القرار . بل من الواضح في نفس المادة في البند (ج) تأييد الأوامر المحلية التي تصدرها المجالس لا يعنى أنه صاحب قرار أو يمكن أن يؤثر على القرار فالقرار أصلاً وقانوناً هو حق المجالس وله فقط كمحافظ حق الاعتراض عليها بموجب الفقرة (٢) من المادة (٣٢) من نفس القانون خلال أسبوعين من تاريخ رفع الأمر إليه (فإذا لم يؤيده ولم يرفسه خلال المدة المذكورة اعتبر الأمر المحلي نافذاً) . بل إن الحكومة الاتحادية أعطت الوزير في الولاية حق إصدار أي قرار أو رسوم عليها المصلحة العامة غير أن يكون للمحافظ الاعتراض عليها . وبهذا يتضح

شكل رقم (٧)

علاقة المحافظ مع الوحدات التنفيذية في الميكل التنظيمي للدولة
في اختصاصات الأجهزة الإقليمية والمحلية لسنة ١٩٩٠م



أن المحافظ ليست لديه مسئوليات مباشرة ومحددة فيما يتعلق بالأوامر المحلية في جوانبها المالية والاجتماعية أو الصحية .

للمحافظ ليس تنفيذيا

مما سبق عرصه ويتبع للمحافظ في الهيكل التنظيمي للوحدات التنفيذية لأجهزة الدولة وفي ضوء اختصاصات الأجهزة الإقليمية والمحلية لسنة ١٩٩١م نلاحظ أن المحافظ وطبيعة سياسية وليست تنفيذية الشكل رقم (٧) . فلاحظ أن خطوط المسؤولية مباشرة بين الحاكم والمحافظ لا تشير إلى مسئوليات تنفيذية وإنما تشير إلى التنسيق والإشراف والتقرير والمتابعة ولكنها محرومة من المسئوليات التنفيذية . كما نلاحظ أن خطوط المسؤولية بين المحافظ والمجالس والإدارة الأهلية الشعبية لا تربط بأي مسئوليات تنفيذية مباشرة . بينما نلاحظ بأن هناك مسئوليات تنفيذية مباشرة تربط بين هذه الوحدات من جهة وبين التنفيذية والولائية وهذا يمكن أن يباشر الوزراء الإقليميون السلطات التنفيذية لإصدار أي قرارات أو أوامر محلية أو رسوم يرى هؤلاء الوزراء أنها تنطلق من الصالح العام . وكذلك يكون قد تحاور المحافظين الذين منحهم قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٩١م ، حق الاعتراض على الأوامر لأسباب يرونها مرسية . ولكن هذا التحاور يعطل هذا الجانب من القانون وينصح من خلال هذه الممارسة أن المحافظ ليس تنفيذي ، بينما الوزير إقليمي كذلك ، فالمحافظ إذاً سياسي والوزير إقليمي كذلك .

الموامش

- ١ دليل الحكم الانحلاي ، ديوان الحكم لاتحادي ، احروطوم ، ودرابر ١٩٩٤م ، ص ١٣٣ .
- ٢ المرجع السابق ، نفس الصفحة .
- ٣ المرجع السابق ، نفس الصفحة .
- ٤ على الطيب محمد ، بحرة العاصمة القومية في الحكم اللامركزي (المحلي) مؤتمر الحكم اللامركزي في ظل الديمقراطية ، قاعة الشعب ، أمدرمان ، ١٤ - ١٨ يناير ١٩٨٦م .
- ٥ ملخص بحوث ومداولات المؤتمر القومي للحكم الشعبي بالسودان ، الحكومة المحلية ، إبريل ١٩٧١م ، ص ٢٤ .
- ٦ لائحة سلطات واحتصاصات ووحدات محافظي المديريات لسنة ١٩٧٣م .
- ٧ . محمد عثمان الجعلي ، والسيد / على عبد الله الحاكم والسيد / خالد سر الحتم . تقرير لجنة تقييم مسألة التوطين في ضوء تجربة الحكم الإقليمي في السودان للفترة من نوفمبر ١٩٨٠م إلى يوليو ١٩٨٢م .
- ٨ مجلس دراسات الحكم الإقليمي ، جامعة الخرطوم ، يوليو ١٩٨٣م ، ص ٣ (يتصرف)
- ٩ المرجع السابق ، ص ٣١ .
- ١٠ المرجع السابق ، ص ٣١ .
- ١١ المرجع السابق ، ص ٣٢ .
- ١٢ المرجع السابق ، ص ٣٢ .
- ١٣ على الطيب محمد ، مرجع سابق .
- ١٤ انتقائه العامة بلصباط الإداريين ، أصواء على تجربة الحكم اللامركزي ، مؤتمر الحكم اللامركزي في ظل الديمقراطية ، أمدرمان ١٤ - ١٨ يناير ١٩٨١م
- ١٥ المرجع السابق .

- ١٦ ديوان الحكم الاتحادي ، مرشد دليل المحافظ ، ١٩٩٤م (بتصرف)
- ١٧ الأمانة العامة لمجلس الوزراء ، التقرير الحتمي للجنة القبة لدراسة الهيكل التنظيمية برناسات حكومات الأقاليم ، ديسمبر ١٩٩١م
- ١٨ . و جاك دنكان ، أفكار عظيمة في الإدارة ، دروس من مؤسسي ومؤسسات العمل الإداري ، للدار الوطنية للنشر والتوزيع ، القاهرة ١٩٨٩م ، ص ٢٤٧ (بتصرف) .

المشاركة السياسية في فدرالية السودان

حسن على الساعوري

قد لا يتبادر إلى الذهن أن هناك علاقة ما بين الفدرالية والمشاركة السياسية . ولكن ما إن نتوقف عند تعريف كل من المفهومين نحسّى بلحظ أن هناك نوعاً من العلاقة الإيجابية بينهما . وهي علاقة إيجابية قد توجد في حالات قوة أو حالات ضعف ، وذلك يعتمد على نوع النظام السياسي الذي يسود المجتمع ، بل وأحياناً يؤثر التكوين الثقافي للمواطنين على مدى القوة أو الضعف . هذا ويحاول هذا البحث توضيح هذه العلاقة وأشكالها المختلفة ، ومن بعد ذلك يبحث احتمالات قوة أو ضعف هذه العلاقة الإيجابية بين الفدرالية والمشاركة السياسية في ظل نظام فدرالي .

الفدرالية

تعرف الفدرالية ، بصورة عامة ، بأنها أحد أشكال التوزيع الجغرافي للسلطة . توزع السلطات جغرافياً بين حكومة عامة ، أو قومية ، وحكومات إقليمية . هذا التوزيع تكون السلطات فيه مستقلة عن بعضها البعض قانونياً ، ولكل صلاحياتها ولكل مجالها الذي تعمل فيه . في مثل هذا النظام لا يكون المواطن رعية لولاية محسب ولا رعية لحكومة قومية محسب ، بل يكون رعية لسلطتين في آن واحد ، السلطة القومية والسلطة الولائية (الإقليمية) ^(١) . (بالمواطن هنا يحصص لسلطتين متساويتين في الشرعية السياسية وهو على أن يمثل لهما معاً وفق ما يقتضيه القانون والبطم) ^(٢) .

وفي ذات الوقت فإن هذا النظام يسمح للمواطنين بأن يكون لهم نفوذ على السلطات ، كل في مجالها . هذا هو النظام المطبق اليوم في كل من الولايات المتحدة الأمريكية ، كندا ، سويسرا ، الهند ، وألمانيا . وتختلف هذه الدول في تطبيق الفدرالية في الحريات فقط لا الأساسيات - أي في مبادئ توزيع السلطات جغرافيا في الدستور الذي يقوم عليه النظام السياسي .

المشاركة السياسية

يمكن الاتفاق على تعريف عملي للمشاركة السياسية بأنها كل أنواع الأفعال والممارسات التي يقوم بها أفراد المجتمع بعرض التأثير (بطريقة مباشرة أو غير مباشرة) على وضع السياسات في مختلف مستوياتها ، وكذلك على الوسائل الإجرائية لتطبيقها . بحدسار هي كل أنواع النشاطات السياسية المختلفة ، وهذه الممارسات والأفعال تأتي في صورتين : الأولى تنحصر في النشاطات الفردية الأقرب إلى الحركة التلقائية منها إلى العمل المنظم ، وأمثلة ذلك التصويت في الانتخابات ، ومتابعة الأحداث السياسية ، ومناقشة الأحزاب في انقضايا السياسية ، وحضور المهرجانات السياسية ، والتبرع بالمال للحملات الانتخابية والاتصال بالمثلثين في المجلس الساي (البرلمان) للتأثير عليهم ، ويكون أثر هذا النوع من النشاط السياسي بمثابة أدنى درجة من درجات النفوذ السياسي .

أما الصورة الثانية من الأفعال والممارسات السياسية فهي كل نشاط سياسي طامعه التنظيم ، وذلك مثل المشاركة في عضوية الأحزاب السياسية ونشاطاتها المختلفة ، والمشاركة في الحملات الانتخابية ، والدخول في حلبة الصراع السياسي بعية الصعود إلى مناصب الدولة الرسمية كرئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو كعضو في المجالس البلدية

وهناك صور وأشكال أخرى من النشاط السياسي لا يمكن للمرء أن يتجاهلها ألا وهي النشاطات القنوية والدعائية والمهنية للمنظمة التي لها دور

ملحوظ في الأحداث السياسية المتعلقة بمصالح عضويتها المختلفة ، هذه وتلك تمثل النفوذ السياسي في أعالي درجاته .

إن المشاركة السياسية لا تتعدى إلا أن تكون (المفاهيم والأفكار والتصورات بالإضافة إلى القوات التنظيمية التي توظف أو تحدد كيف يتأثر وضع وتطبيق السياسة العامة) . (٣) ومن ثم فيمكن القول بأنها تقصر احتكار السلطة في أيدي قليلة .

إن أهمية المشاركة السياسية أمر لا يختلف فيه الدس ، لأنه واقع ملموس في أي دولة أو نظام سياسي سواء كان ذلك في التاريخ العابر أو التاريخ المعاصر أيما كان نوع السلطة الحاكمة ، ديمقراطية كانت أم استبدادية ، وذلك لأننا نجد في أي نظام سياسي من يتخذ للقرارات غير الرسمية ، والأفراد الذين لا دور لهم في النشاط السياسي ولا نفوذ لهم أو تأثير على الأحداث ، والعكس صحيح - أي ليس هنالك نفوذ سياسي بالضرورة عند كل الناشطين سياسياً ، إذ أنه بالتأكيد ، لا يمكن أن نعارض بين نشاط سياسي وآخر فردي أي بين الصورة الأولى للمشاركة السياسية والصورة الثانية التي أشرنا إليها آنفاً .

العلاقة بين الفدرالية والمشاركة السياسية

إذا كانت الفدرالية هي التوزيع الحر في السلطة ، وإذا كانت المشاركة السياسية هي عدم احتكار السلطة ، فإنه يمكن القول بأن المفهومين مستمدان من أصل واحد ، هو البحث عن وسائل نقل أو تخفيف مخطر السلطة . فتوزيع السلطة جغرافياً معناه مشاركة عدد غير قليل من وحداته الإقليمية في السلطة ، وعلى نفس النسق فإن غياب احتكار السلطة أو تقييدها ، معناه توزيع هذه السلطة على عدد غير قليل من المواطنين . والفرق الوحيد بين المفهومين هو أن السلطة في الفدرالية توزع على الوحدات الجغرافية التي تتكون منها الدولة - أي توزع على عدد من المواطنين ، كل في إقليم معين ، بينما نجدها موزعة في

المشاركة السياسية بين عدد غير قليل من المواطنين ، وقد يسمى هؤلاء المواطنون إلى وحدات جغرافية محتقة ، وأرجح الظن أن يكون الأمر كذلك .
 تتصح هذه العلاقة بين المفهومين المذكورين إذا دققنا النظر في طبيعة كل منهما ، وفي قنوات أو وسائل تطبيق كل منهما ، وفي السد القانوني لكل منهما المفهومين يتبعان من طبيعة مشتركة على الأقل في المضمون . هذه الطبيعة المشتركة هي السيادة الشعبية ، أي أن السلطة أساسها التعددية لا الفردية ، وبمعنى آخر فإن أصل السلطة المشاركة لا الاحتكار .^(٤) في الفدرالية مشاركة أفراد من أقاليم متعددة ، وفي المشاركة السياسية مشاركة عدة أفراد وليس بالضرورة أن يكونوا من إقليم واحد .

الفدرالية من حيث وسائل وقنوات التطبيق ، تعنى فيما تعنى بوجود أساس دستوري لقيام مجموعة كاملة من مؤسسات الحكم الضرورية وفي كل واحد جغرافية ، بالإضافة إلى مؤسسات الحكم القومية ، وأن يكون لكل مجموعة من هذه المؤسسات الحق في اتخاذ ما تراه من سياسات في المجال الذي يليها .^(٥) بينما المشاركة السياسية تعنى وجود مؤسسات قانونية تكفل تعددية المشاركة في اتخاذ ما تراه من سياسات . ومن ثم فإن الممارسة اللازمة لـ ^{تطبيق} المبادئ المفهومين تشير إلى وجه الشبه الواضح بينهما ، ألا وهو تعددية ممارسة السلطة والسد القانوني الواحد للظرفين . فالقانون أراد تحجيم السلطة في الفدرالية ، وفي ذات الوقت عمل على تحجيمها بوسائل أخرى هي تحريض المواطنين على أن يكون لهم نصيب من السلطة بوسائل مختلفة . بل إن الفدرالية تكاد تتطابق مع المشاركة السياسية في الشكل والمضمون عندما نمارس كاملة . فهي تضعف أساس السلطة قانوني بتوزيعها على الأقاليم ، ثم هي تضعفها أكثر عندما نوجب ممارستها على أيدٍ عديدة ومؤسسات متعددة أفعب ورأسيا في ذات الوقت .^(٦)

ومن ناحية أخرى ، فإن الفدرالية كتوزيع جغرافي للسلطة ، معناه أن تقوم الوحدات الجغرافية المختلفة بوضع خطط التنمية ، واتحاد ما تراه من تدابير في مرحلتي التنفيذ والتفويض . ولا يكون ذلك إلا برصد الاحتياجات المحلية والتقرير بشأنها وفق مصالح جمهور السكان ، وحسب ما تمليه طبيعة الأقاليم ومواردها . (٧) ومن ثم تمكن المواطنين بقدر معين من المشاركة السياسية في تقرير مصائرهم . والمعروف أنه من أهم مؤثرات معدل المشاركة السياسية عند الناس هو الحرص على المصالح الذاتية والمصالح الجارية ، لا المصالح العامة . (٨) فيكون الناس أكثر انفعالا بمصلحة الإقليم لا المصلحة القومية ، وبالتالي يكونون أكثر استعدادا للمشاركة في شؤون إقليمهم . (٩) ومن هنا يستطيع القول بأن للفدرالية دوراً مهماً في تحريض المواطنين على المشاركة السياسية .

إن الفدرالية تمثل مدرسة لتدريب المواطنين على المشاركة السياسية الفعالة . إذ أن تحريضها الناس للمشاركة في تدبير شؤون الوحدات الجغرافية المختلفة ، سواء كان ذلك في مجالس القرى أو مجالس الأرياف أو مجالس المدن أو مجالس الولايات ، يصقل شخصية الفرد ، ويؤهله لأن يصبح قائداً سياسياً مقبلاً ، إذ يتدرج في القيادة من أدنى سلم الحكم المحلي إلى قمة السلطة القومية . ومن ثم فإنه (من ميزات الفدرالية أنها تعد بالحرية السياسية على مستوى الولاية أو الوحدة المحلية القومية القوميين في المستقبل) (١٠)

والمعروف من دراسات السلوك السياسي للبشر ، أن فرص القيادات السياسية في المشاركة السياسية ، أكثر بكثير من فرص الأحرار ، هذه إن لم نقل إن المشاركة السياسية الفاعلة ، هي مشاركة القيادات فقط . وذلك لأنه ثبت للدارسين علمياً بأن الناشطين سياسياً ، هم الأوفر حظاً في المشاركة السياسية ، وهؤلاء هم القيادات لا القواعد الشعبية . (١١) وبالتالي فإن

الفدرالية تصيح واحدة من الوسائل الهامة التي تنمو فيها المشاركة السياسية . بمعنى أنها تمثل ، عامة من سمات المدح الصحي لكي يكون للأفراد والجماعات دور بارز في شؤب الحياة العامة .

من سبق ذكره ، نخلص إلى القول ، بأن الفدرالية والمشاركة السياسية وجهان لعملة واحدة ، هي تحجيم السلطة ، والعمل على إزالة مخاطرها ومن ثم ، والعلاقة بينهما علاقة إيجابية . ويستنتج من ذلك ، أنه متى ما وجدت الفدرالية انفتحت أبواب المشاركة السياسية . هذه الأبواب قد تضيق وتتسع ، حسب النظام السياسي السائد في الدولة . فقد توحّد المشاركة على المستوى المحلي فقط ، وقد توجد على المستويين المحلي والفومي في آن واحد ، وعلى رات النسق ، قد تكون فرص المشاركة متاحة للقيادات والوزعات المحلية فقط ، وقد تكون متاحة للقيادات وللمواطنين عامة . فالفدرالية ، إر ، شكل من أشكال المشاركة السياسية ، تنلورها الممارسة المنظمة ، فتترسخ أعزافا وتقايدا ومؤسسات .

الفدرالية والمشاركة السياسية في السودان

السودان مثله كمثل الدول الإفريقية ، تتعدد فيه الأعراق والثقافات ، وفيه عنصر العربي ، وفيه العنصر الإفريقي بشتي أنواعه . ويطغى فيه الانتماء القلي في الشمال ، وفي الحوب والعرب وفي الشرق وفي الوسط . وفي كل إقليم من هذه الأقليم ، تتعدد اللغات والثقافات . ومن هنا ، فالسودان نموذج للتنوع الثقافي واللغوي والتاريخي والبيئي أي تعددية عرقية ، وتعددية ثقافية وتعددية قلبية ، فهو دولة تتكون حفيقة من عدة مجتمعات ، لا من مجتمع واحد . (١٢) تعددية الأعراق والثقافات هذه ، جعلت الجوء إلى الحكم الفدرالي ضرورة تقدم على الصروريات ، وذلك للحرب التي شأت في حوب السودان مد الاستقلال ، والحركات العصرية التي شأت في غرب السودان وشرقه . (١٣)

والفدرالية في دولة تتعدد فيها الأعراق والثقافات ، لها خصوصية هامة بالنسبة للمشاركة السياسية . إذ أن الاختلاف بين الأعراق والخصائص المتعددة ، لابد أن يؤدي إلى الصراع السياسي ، وهو صراع يكون مسلحا في كثير من الأحيان ، ومن ثم تكون الفدرالية ضرورة لتفصيح أبواب المشاركة السياسية ، وذلك بأن تعطي كل مجموعة عرقية فرصة المشاركة في السلطة وبالتالي تفعل أبواب الصراع ، ويحل محل العمل السياسي بالحوار والتسويات والمساومات . وذلك أمر ميسور إذا وصفت صمات قانونية كافية ضد فرص ، أي لا تقبله أقلية عرقية . هكذا استطاعت المشاركة السياسية ، في شكل الفدرالية أن تصعب أسباب الصراع في كل من سويسرا ، وكندا ، والهند بل إن الذي نتجته الفدرالية للمشاركة في دولة متعددة الأعراق والثقافات كيوغسلافيا السابقة ، جعلها نذو للمراقب وكأنها ليست بالدولة الشيوعية ذات نظام الحرب الواحد المفقول . (١٤) إن في الفدرالية وتعددية الثقافات يعمل مع بعضهما البعض ليسد المشاركة السياسية ممارسة لا نظرية . والفدرالية تفتح الباب للمشاركة ، وتعددية الثقافات تدفع المواطنين دفعا قويا لسحول هذا الباب بكل ثقة واطمئنان في السودان ، إن ، فرصة بادرة تعمل فيها الفدرالية وتعددية الثقافات لنجاح تجربة المشاركة السياسية واستقرار نظام الحكم . بل إن أحداث تاريح السودان المعاصر قد أثبتت أن المواطن السوداني له اهتمام خاص بالقضايا المحلية - قضايا الحكم المحلي . فقد كانت تجربة " سياسة العور الذاتي ولجان التطوير " ، " ومحاسن الحكم الشعبي المحلي " في نظام (الرئيس الأسبق) جعفر نميري (١٩٦٩م - ١٩٨٥م) أكثر دليل على قوة تفاعل المواطن السوداني ، وسوره في اتحاد القرارات ذات الأثر المباشر على حياته ، كان ذلك في القرية ، أو المدينة أو في الإقليم (١٥) وانفعال المواطن وتعدله مع ما يبور

حوله من قصايا ، من أهم أسباب نجاح المشاركة السياسية . (٦) ومن هب ،
يمكن للمرآف أن يتوقع نجاح التجربة الحالية في السودان ، ما دلم قد نوافرت
له الظروف المواتية المذكورة إفا فهل تكفل للتربة بالنجاح ؟

نجاح تجربة الفدرالية في السودان لا يعتمد على الظروف المواتية فحسب ،
وإفا يعتمد على جدية العادة ، وصدق بواهاهم في إعداد الصبغة الفدرالية
الماسبة من ناحية وفي حنيتهم في محاولة تذليل هذه الصبغة إلى الواقع ، وذلك
بناء القوات التنظيمية اللازمة للمشاركة السياسية من ناحية أخرى . وكلما كانت
هذه القوات التنظيمية للمشاركة أصيلة لا مشاركة تبعية بمعنى أن يشارك
المواطر أصالة عن نفسه لا تبعية لأخرين - ارتفع مستوى المشاركة في
الصبغة النهائية ، وهي نفود المواطر في اتحاد القرارات والسياسات التي تؤثر
في حياته من قريب أو بعيد . (١٧) فهل وجدت الظروف المواتية لنجاح الفدرالية
في السودان الجديدة وصدق بواها القادة السياسيين ؟

مشاركة الفدرالية تحت التجربة

الصبغة الفدرالية المناسبة للسودان جاءت إثر " مؤتمر الحوار الوطني
لقصايا السلام " الذي عقد في الخرطوم في أكتوبر ١٩٨٩م . عضوية المؤتمر
فاحت فيها أبواب المشاركة لكل فطاعات الفكر ، ولكل أقاليم السودان ، ولكل
الاندهات السياسية ، ولكل أهل العلم والذراية المهتمين بقصبة السلام في
السودان . وأصدر هذا المؤتمر توصيات الحكم الفدرالي في السودان ، وهي
توصيات تبنيها الدولة فوراً ، وأصبحت سياسة رسمية . وقد جاءت الصبغة المتفق
عليها شاملة لكل قصاي الحلاف مثل الدين واللغة والثروة والتنمية والمشاركة في
تسيير شئون البلاد . وحددت الصبغة المتفق عليها مؤسسات الحكم الفدرالي
والولائية وحددت كذلك صلاحيات كل واحدة والسلطات واليخصصات المشتركة
والمنبقية ، وأثبتت في وثيقة الفدرالية الاعتراف بالتنوع الثقافي واللغوي

والتاريخي والنيابي على أنها من حقائق معية السودان ، وبالتالي يستحيل تجاهلها . (١٨) ومن بعد الاتفاق على الصيغة الفرالية ، وتقسيم السودان إلى ولايات ، كل النصوص العظم للقوات ومؤسسات يمكن للمواطن عن طريقها ممارسة سلطاته أي المشاركة في السلطة هذا النصوص فتح أبواب المشاركة السياسية على كل المستويات ، من القاعدة حتى القمة ، بحيث يعنى لكل مواطن أن يختار المستوى الذي ينسبه - أو المستوى الذي يكون فيه أكثر فاعلية - فكل مبسر لم حلق له مستويات المشاركة السياسية هذه تتدرج صعوداً من مؤتمر الحي أو القرية أو الفريق ، ثم اللجنة الشعبية ، ثم المجلس الرئفي ، ثم مجلس المدينة أو المجلس البلدي ، ثم مجلس المحافظة ، ثم مؤتمر القطاعات المختلفة ، ثم مؤتمر الولاية ثم مجلس الولاية التشريعي ، وأخيراً حكومة الولاية ، ومن بعدها كل مؤسسات الحكومة الاتحادية التي تقوم على ذات هذا النمط . (١٩) فتكون اللجنة الشعبية هي السلطة في المستوى الأساسي (الحي والقرية والفريق) : بينما تكون المجالس المحلية ، ومجالس المحافظات والولايات ، والمجلس الوطني على التوالي في المستوى الأعلى .

ومن غير أن نخوض في تفاصيل هذا التصور يفكنا الإشارة إلى موقف الحكومة الفعلي ، ثم رد الفعل عند المواطنين وقد أصدرت الحكومة فاشون اللجان الشعبية ليمسطة سلطة المواطن في الوسط الذي يحيط به مباشرة - الحي والقرية . ففي المؤتمر الأساسي يناقش الاجتماع العام لكل المواطنين كل القضايا التي نههمهم ومن ثم تتخذ قرارات أو سياسات يترك أمر تنفيذها إلى اللجنة الشعبية المنتخبة . وقد حدد القانون اختصاصات اللجان الشعبية معاً بتولاه مباشرة وأصالة ، وكذلك وصح منح عملها ، والإحكام المالية المتعلقة به بنشاطاتها . (٢٠) فتكون اللجنة الشعبية هي السلطة في الحي ، ولكنها سلطة تتعد

ما يطلبه الجمهور في المؤتمر الأساسي . فتكون مشاركة المواطن هنا في وضع الخطط والسياسات من ناحية ، وفي محاسبة اللجنة الشعبية إن هي قصرت في أدائها لو وضع هذه السياسات موضع التنفيذ من ناحية أخرى

وقد صدر كذلك قانون الحكم المحلي الذي أعطى المواطن حق انتخاب السلطة المحلية في مستوى أعلى من مستوى اللجنة الشعبية ، وهي سلطة المجالس المحلية . سواء كانت مجالس أرياف ، أو مجالس مدن ، أو مجالس بلدية ، وقد جاءت سلطات هذه المجالس شاملة لمجالات الأشغال والمرافق العامة ، والنظام العام والصحة العمومية والتعليم ، والتخطيط والزراعة والموارد الطبيعية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية . وللمجلس إيراداته المالية وإمكاناته التي تؤهله لتنفيذ برامج في تلك المجالات . وأعطى القانون في هذا الخصوص المحافظ سلطة للتنسيق بين عمل المجالس من ناحية والتأكد من استمرارية أدائها المطلوب من ناحية أخرى . (٢٠) ولم يقف الأمر عند هذا الحد بل تعداه إلى صدور قانون ينظم انتخاب سلطة تشريعية في الولاية . وهي سلطة تتمثل فيها السلطة الشعبية بعدة أوجه : فهناك التمثيل الجغرافي ، وهناك التمثيل النوعي الذي يصم القطاع الاقتصادي ، والقطاع الاجتماعي الثقافي ، والقطاع الشبابي والطلابي ، والقطاع النسوي . هذه القطاعات تقيم مؤتمرات - تفتح فيها باب المشاركة لأهل العلم وأهل التخصص ، وتوضع السياسات والخطط العلمية وترفع إلى مؤتمر الولاية ، ولهذه القطاعات ممثلون في هذا المؤتمر . (٢١) ومن هذا المؤتمر يصعد ممثلون لمجلس الولاية التشريعي . ثم هناك أحيار السلطة الولائية العليا التي تمثل أهل الولاية مع الحكومة الاتحادية .

وبالطبع فإن صدور القوانين واللوائح المنظمة لمشاركة المواطنين في السلطة لا يدل وحده على جدية النظام السياسي إزاء عدم احتكار

السلطة ، وإيم الجدية تعنى التقدير وتكوين القنول التنظيمية التي نسهل على الناس ممارسة سلطاتهم في ان واحد . فهل أوقت الحكومة الجاندير حقهما ؟

المتابع للأحداث في السودان لابد أن يكون قد لاحظ أن الإجابة على هذا السؤال أنعد ما يكون عن النقي . إذ أعقب عملية التقدير البناء التنظيمي والمؤسسات السياسية منها والحكومية ، وبدأت تباشر أعمالها . فتكونت اللجان بعد المؤتمرات الأساسية ، وشأت المجالس المحلية والمحافظات ، وقامت المؤتمرات القطاعية ، وتكونت الولايات بحكوماتها ، وتعتني من ذلك المجالس التشريعية للولايات وإلى حين انتخاب أعضاء الولاية فقد استعير عنهم هذه الأيام بأعضاء بالتعيين ، ولكن روعى في ذلك الاعتبارات المختلفة من جهوية ، وأجاهات فكرية وانتماءات اجتماعية أو ثقافية ، وسميت باللجنة الشعبية للإبقاء بالولاية .

ولكن عملية بناء المؤسسات وقنوات اقتسام السلطة وتوزيعها لا تؤنى أكلها إلا بانفعال المواطنين وحركتهم الدائنة داخل هذه الأطر التنظيمية إذ أن نجاح المواطنين وممارسة سلطاتهم في هذه المؤسسات هو الذي يبت فيها الروح فتكون حية . فتقلب القوانين واللوائح والأطر والقنوات إلى مؤسسات وأعراف وتقاليد تحصد المشاركة السياسية لا كمفهوم وإنما كواقع معاش . (٢٣) بمعنى آخر العبرة بالتطبيق لا بالنظرية - فهل كانت لعددية السودا هذه الحيوية ؟

على الرغم من حداثة التجربة التعددية في السودان ، إلا أننا يمكن أن نقف عند المؤشرات العامة المتعينة بمدى انفعال المواطن بما يدور حوله ومدى تفاعله مع الأطر التنظيمية التي تيسر له مباشرة المشاركة في السلطة سواء كان ذلك

في قعدة أحهرة الحكم نو قمتي . ولم كانت هده دراسة سريعة فلا يمكن لينا
المنظر في كل ما يدور في السودان . ولما ستقتصر الدراسة على واحدة من
الولايات . ووقع الاختيار على الولاية الشمالية (قبل التقسيم الأخير) ، وذلك
لأسباب أهمها . ان التنمية وولاية يسورها الاستقرار الاجتماعي ، إذ ليس فيها
أي نوع من الصراعات الاجتماعية الحادة ، هذا بالإضافة إلى أنها بحسب
الولايات التي يتمتع مواضوها بمستوى معقول من الوعي السياسي . ولما هذا
فستكون دراسة ما يدور في الولاية الشمالية من حيث حرص المواطنين على
المشاركة في تسير شؤون الحكم ، عينة لما يدور في غيرها من الولايات مع
وجود احتمالات اختلافها . أو هناك في درجة الانفعال السياسي للمواطن وبالتالي
مستوى مشاركتهم السياسية

بناء المؤسسات السياسية المسار إليها في الولاية الشمالية شملت كل
المستويات وجاء كما يلي ٩٤ لجنة شعبية ، ٢٦ مجلس ريفي ، وخمسة
محالين مدينة ، ومجلس بلدية واحد . وشئت معها سبع محافظات . ومن بعد
ذلك قسمت الميراثية المالية بكل محافظة ومجلس ، ثم قسمت كذلك الأصول
النشئة المقولة بين المحافظات والمجالس الجديدة . وواكب ذلك تقسيم الكوادر
من صباط إداريين وموظفين وعمال ، وبعد تكون المحافظة والمجلس قسم
شئت وفيهما بعض من إمكانيات العمل - مادية كانت أو بشرية - ومن ثم
لأنيبدأ المؤسسة بنشاطها في فروع إداري ، أو في غياب مبرانية . يعيد هده
الإجراء عقلت - ورات تدريجية لأعضاء اللجان الشعبية وأعضاء
المجالس المحلية في بعض أجراء الولاية مثل شندي ، عطبرة ، الدامر ،
بجلا ، كريمة ، ومروي . وكان العرض من هذه الدوريات إعداد الكوادر
المحلية القيدية لتبنيح المعرفة الأسلوب و المنهج المطلوب لتجمل مسؤولية

المشاركة في السلطة . (٢٤) ثم حدث بعد كل هذا الإعداد توصحه الصفحات التالية .

المشاركة وحيوية المؤسسات السياسية

المشاركة السياسية لا يمكن أن تسود ما لم تكن حركة المواطنين دائمة داخل هذه المؤسسات . فأأي مؤسسة من غير حركة بشر داخلها تكون ميتة لا فائدة فيها . ومن هنا فإننا مسقوّم مؤسسات نظام الإنقاذ الولائية بالنظر إلى حيوية قنواها التنظيمية والسياسية الآتية : المؤتمرات الأساسية ، واللجان الشعبية ، ومجالس الحكم المحلي ، وحكومة الولاية .

المؤتمرات واللجان الشعبية

من الملاحظات العامة ، بعد نقاشي مع بعض المسؤولين ومعايشتي للأحداث ، أن المؤتمرات الأساسية التي انعقدت على مستوى الأحياء والقرى شهدت مشاركة شعبية واضحة ، توفقت فيها مشاكل الحي ، وفيها وصعت الخطط والسياسات ، وفيها كذلك حوسبت اللجان المنتخبة للماط بها تنفيذ هذه السياسات وفي بعضها كانت نتيجة المحاسبة هذه استبدال أعضاء اللجنة بأحرين . ومن ثم فانه يمكن القول بأن المشاركة السياسية على مستوى القاعدة الشعبية ، أي في مجال التخطيط ووضع السياسات كانت إيجابية ، وبالتالي لقد أدت المؤتمرات الأساسية دورها المطلوب . ولكن احتلف الأمر في شأن اللجان الشعبية - الجهار التنفيذي على مستوى الأحياء والقرى ، وهي المؤسسات المماط بها تنفيذ السياسات التي يقررها المؤتمر الأساسي . فقد جاء أداء اللجان الشعبية متفاوتا ، بمعنى أننا لا يمكن أن نحكم حكما علميا . فالعصر القليل من اللجان كان ناجحا ، وبعضها كان دور الوسيط والعصر الآخر كان فاشلا . العدد القليل الذي نجح في أدائه كان وثيق الصلة بالقاعدة فتعددت دورات انعقاد المؤتمرات الاستثنائية ، وفي كل مؤتمر تقدم اللجنة الشعبية برامجا للعمل فيجار

ومع الإجابة تفويض بمصادر التمويل من داخل الحي ولهذا كان النجاح في بدء المدارس والمراكز الصحية ، والمراكز التعاونية ، وإقامة الحدائق العامة ، والإشراف على خدمات التمويل وتشجيع الشوارع . ولكن غالبية اللجان الشعبية لم تعد نشاطها الإشراف على تقديم خدمات التمويل . ويرجع السبب في ذلك إما لأن القيادة ضعيفة إدارياً ، ولا خبرة بها في العمل العام ، وأما لأنها لم تسع لتصور إليها السلطة داخل الحي والقرية . وإما أنها لا تستطيع استيعاب الناس وتعبئة طاقاتهم ليعيروه على حسن الأداء . وبقيت هناك نسبة من هذه اللجان ولدت ميتة ، وذلك إما لأنها تفقد التجانس بين أعضائها بسبب الخلافات الشخصية وإما لأن أعضاء اللجنة (ماعدا الرئيس) لم يقوموا بأي عمل موكل إليهم . فبعض الأفراد الواحد عن مواصلة العمل ، بل ويعجز كذلك عن دعوة المؤتمر الأساسي لاختير لجنة جديدة . وما كان ينبغي للمحافظ أن يترك الأمر هكذا ، فمن سلطاته أن يتدخل في أي حالة من هذه الحالات فيطلب انعقاد المؤتمر الأساسي لإعادة النظر في أعضاء هذه اللجان . (٢٥) بل وكان يجب على المحافظ كذلك العمل على تشييط اللجان التي كانت دور الوسط في أدائها . إذن فهناك تفصيل قد حدث من أعضاء هذه اللجان لسبب أو لآخر ، وهناك تفصيل كذلك من راعي اللجان الشعبية في المحافظة وهو المحافظ الذي من أهم وظائفه قيادة العمل الشعبي وتعبئة الطاقات الجماهيرية للتنمية والإشراف على المنظمات الجماهيرية (٢٦) ومن بعد كل ذلك كان من واجب وإلى الولاية أن يتابع المحافظ ويعلم له النصيح والتوجيه في المجال الذي يكون فيه الحال .

ومن هنا يمكن أن نحصل إلى القول بأن المؤتمرات الأساسية أثبتت نجاح تجربة المشاركة السياسية في القعدة الجماهيرية وأن نجاح بعض اللجان الشعبية كسلطة في الحي يعني أن المشاركة السياسية على المستوى التنفيذي قد تمت في

القواعد . وبالتالي كان يمكن أن تتم في كل مكان لو قدم المسؤولون بالمتابعة المطلوبة في أداء اللجان الشعبية أي أن مجرد نجاحها في مكان يعني أن ذات النجاح ممكن لو اجتهد المسؤولون في تقديم معالجاتها ، ومعالجاتها هناك ، لكل حالة حسب ظروفها .

المجالس المحلية

وهي مجالس الحكم المحلي التي تكونت في الولاية الشمالية - بلدية أو في المدينة ، أو ريفية . فهل أصبحت حكومت محلية فعلاً " سيكون التقويم المنهني مسياً على حمسة أسس هي : تكوين اللجان المتخصصة ، ووضع الخطط والبرامج ، ولأوامر المحلية التي تصدر ، والقررة على تحصيل الإيرادات اللازمة ، ومدى مستوى التنفيذ (نجاحاً كان أو فشلاً) بصورة عامة . نستطيع أن نثبت بأن هذه المجالس في بداية أعمالها قد كونت اللجان المتخصصة اللازمة التي تشمل كل شؤون الحياة . وبعد وضع الخطط والبرامج بدأت مراحل التنفيذ ، في هذه المراحل كان الاختلاف بين كل مجلس وآخر ، هذا الاختلاف يعزى إما إلى قوة أو ضعف شخصية رئيس المجلس ، وإما إلى قوة أو ضعف الجهاز الإداري ، وإما إلى وجود أو عدم وجود إيرادات في المجلس ، وإما إلى قوة أو ضعف القدرة على تحصيل الإيرادات . فالمجلس المحلي الذي يمتاز بالإيجابيات من هذه الثنائية المتعددة ، مثل مجلس بلدية عطبرة ومجلس مدينة كريمة - استطاع أن يكون نجاحاً ، في أدائه ، ومن ثم كانت له إنجازات ملموسة في مجال : التخطيط وال عمران ، والخدمات ، وتأهيل الشوارع ونشجيرها ، والأمن العدائي والصحة العامة ، والتنمية الاجتماعية ، والرعاية ، والتعليم . (٢٧) أما المجلس المحلي الذي ظهرت فيه إيجابية هيا وسلبات هناك من الثنائية المشار إليها ، فقد جاء أدائه وسطاً أحياناً ودون الوسط أحياناً أخرى . وهناك مجالس مثل مجلس مدينة الدامر أو مجلس مدينة بربر لم

تستطع أن تصيف إلى ما كان عليه الحال من خدمات دعت من تفكيرها في مجالات التنمية . والسبب المباشر ضعف الإيرادات من ناحية وضعف القدرة التحصيلية من ناحية أخرى . بيد أنه كقاعدة عامة أن الشخصية الاعتبارية للحكم المحلي ترسخت في الأدهان ، وبدأت المجالس تحاول ممارسة سلطاتها وإن كان ذلك بدعم مالي من حكومه الولاية . بل إن هناك مجالس وصلت إلى مستوى رفض التدخل في المجال المخصص سواء كان ذلك من المحافظ أو حكومة الولاية . (٢٨) بل إن مجالس الحكم المحلي أصبحت بالفعل مجالا من مجالات مشاركة المواطن في شؤون الحكم فالأمر فقط يحتاج إلى وقت يتم فيه للتدريب وتكامل فيه الإمكانيات مع القرارات الإدارية .

حكومة الولاية

دور القدرة في ترسيخ توزيع السلطة والمشاركة المياسية يبدو أكثر وضوحا على مستوى الولاية وعلاقتها بالحكومة الاتحادية من ناحية وبالمواطنين من ناحية أخرى . فحكومة الولاية هي التي تقوم بإعداد الدراسات ومن بعدها للحظوظ والبرامج والأولويات في المجالات المختلفة . ثم هي في بحثها عن مصادر التمويل تستنفر كل طاقات المواطنين في الولاية ، ومواطني الولاية الذين يعيشون خارجها ، أو خارج السودان للمشاركة في التنفيذ . ومن بعد ذلك تتصل بالحكومة الاتحادية في مناصرة مع الولايات الأخرى ، لكسب مصدر التمويل . وعندما يتم التمويل تصبح الولاية مسؤولة مسئولية مباشرة عن متابعة تنفيذ هذه البرامج والمشاريع ، ومن عجب أن الحكومة الاتحادية تتصرف وكأن هذه المشاريع تدخل في صلاحياتها فتقوم للمتابعة الدورية تارة بإرسال الوفود برئاسة عدد من الوزراء . وتارة بعقد مؤتمرات للولاية وهكذا .. وقد عقدت ما لا يقل عن ستة مؤتمرات للولاية في هذا الخصوص . بهذا الأسلوب كان أداء حكومة الولاية فيه مرضيا وبنت للمراقب الإنجازات في كل مجال ، وعلى سبيل

المثال تعيد طريق الخرطوم شدي ، وقيام مصانع صغيره للعلف والسكر ،
وبداية تعيد عدد من الطرق الأخرى ، والتوسع الزراعي مثل مشروع الأمر
الغذائي عطبرة ونزعة الصالحين ببنفلا وتمويل وتعيد حطة سكنية للإسكان
الشعبي ، وافتتاح عدد من المستشفيات والمراكز الصحية ، وتعيد مطار دنقلا
لستقبل الطائرات العالمية ، وتعميم مشروع الأسر المنتجة في مجال الرعاية
الاجتماعية ، وأخيرا إعادة تأهيل عدد من المصانع التي كانت متوقفة كمصنع
الأسماك بحلفا . (٢٩)

إذن تكون المشاركة هنا قد تمت بواسطة أطراف ثلاثة هي الولاية ،
والمواطنون والحكومة الاتحادية .
لخاتمه

مما تقدم من عرض ونقاش ، نستطيع ان نقول أن الحيوية اللازمة
كمعيار لإنجاح المؤسسات السياسية التي نشأت في السودان بعد يونيو ١٩٨٩ م ،
وجدت في بعضها ، وفقدت في البعض الآخر . فقد ثبت في القواعد الشعبية
حيوية المؤتمرات الأساسية ، وأن المواطن كان له دور ملحوظ . ولكن حيوية
اللجان الشعبية ، لم توجد إلا في البعض القليل ، وبالتالي فإن يعود المواطن على
طريقها لم يكن في المسنوي المطلوب . أما مجالس الحكم المحلي فلا يمكن القول
بأنها تفقد الحيوية . ولكن حركتها كانت بمثابة حركة الحي الذي لا هو قاعد ،
ولا هو مطلق إلى الأمام . وإنما فيها القاعد الذي يسعى للحركة بمعاونة
الآخرين (دعم الولاية) ، وفيها المطلق الذي لا يستعني عن هؤلاء الآخرين
فحسب ، بل ويكون صاحب السلطة الذي يرفض أي تدخل في اختصاصاته من
قلهم . وأخيرا ، فإن حيوية السلطة الولائية قد كانت واضحة ، فهي قد تحركت
تخصيصا ، وتحركت تنفيذا حتى جنت بعض الثمار وإن جاء ذلك بمعاونة
ومتابعة الحكومة الاتحادية ، فالولاية سبق المبادرة ولها إلحاح الطلب . تلك

هي علامة من علامات الحياة ، حياة المؤسسات السياسية . ولكن هذه الحياة لم تكن في مستوى واحد من مؤسسة إلى أخرى ، فهي حياة المريض الذي لا بد له من علاج الطبيب سواء كان هذا العلاج بالدواء (تنشيط الأجهزة بالتوجيه والدعم) ، أم بالجراحة لاستئصال الخبيث من الطبيب (إعادة النظر في العسوية واستبدالها بأخرى) .

الإحالات المرجعية

- (١) Daniel, L. Sills, (ed.), The International Encyclopedia of Social Sciences, MacMillan Free Press, USA, 1988, p p- 57-58 .
- (٢) الهادي عبد الصمد ، السودان بين الإقليمية والحكم الفدرالي ، مؤسسة العين للطباعة ، طبعين ، ١٩٩٠م ، ص ٩٦ .
- (٣) See Golembiewsk. R. T. , Moore, J. M. and Robin, J. , Dilemmas of Political Participation, New Jersey Frenetic - Hall Englewood Cliffs, 1973, P 4
- (٤) Daniel, L- Sills (ed-), op- cit. , p. 361 انظر :
- (٥) المرجع السابق ، ص ٣٦٠ .
- (٦) انظر كل من المراجع الآتية :
- Hutch ns, R. M. Two Faces of Federalism, Santa Barbara, California Center for Study of Democratic Institutions, ١96١ pp- 5-20; and De Tocqueville, Alexis, Democracy in America, New York, New American Library, 1965, pp- 62-63.
- (٧) الهادي عبد الصمد ، المرجع السابق ، ص ٢٧
- (٨) See Lazarseld, Paul, F, Bertelson, Bernad, and Gaudet, Hazel, The People's Choice . How The Voter Makes up his Mind in A presidential Campaign, New York, Columbia University Press, 1933.
- (٩) ماكس اسكيد مور ، مارشال كارتر ، واثك ، كيف تحكم أمريكا ، ترجمة بطمي لوقا ، الدار الدولية للنشر والتوزيع ، ١٩٨٨م ، ص ٦٦ . انظر كذلك كتاب :
- James, B . , The American Commonwealth, Vo.. 1, New York, Macmillan Company, 1891, pp- 342-49.
- (١٠) ماكس اسكيد مور ، المرجع السابق ، ص ٦٦ .

الحي المعين ، وتقوم اللجنة الشعبية بجمع بصيبتها من المواطن عد استلام حصته من سلعة السكر ، أو أن يصاف المبلغ إلى قيمة الحصصة مباشرة ، ويتم جمعه وفقا لنظام الأقساط .

- (١١) Dahl, R. A Preface to Democratic Theory (Chicago, University of Chicago Press 1956)
- (١٢) راجع كتاب :
Denq, Francis, The Dynamics of Identification, Khartoum, Khartoum University Press, 1974.
- وكتاب الهادي عبد الصمد ، المرجع السابق ، ص ٥٠ - ٥٦
- (١٣) حسن علي الساعوري ، السودان والبحث عن السلام ، القاهرة ، المطبعة النموذجية ، ١٩٩٠ م .
- (١٤) Dahl, R. Polyarchy . Participation and Opposition. New Haven and London Yale, Yale University Press 1971, p. 12
- (١٥) انظر تفاصيل هذا الأمر في :
ElSavari, Hassan, "The Process of Self-Civilization of A Military Regime The Sudanese Experience", unpublished Ph D Dissertation, University of Delaware, USA 1984 Chapter Three.
- (١٦) لقد أفصح الفيلسوف جون دوي في أهمية انفعال وتفاعل المواطن بقضايا المجتمع للمشاركة السياسية في كتابه :
- Dewy J. , The Public and Its Problems, Chicago. The Swallow Press, 1954, pp. 113-42.
- (١٧) انظر تفاصيل الفرق بين مشاركة التوعية والمشاركة الأصلية في :
- Clark, R. Power and Policy in the Third World, New York, John Wiley Sons, 1982 p. 76.
- (١٨) انظر تقارير الحوار الوطني حول قضايا السلام ، التقرير الحفائي والتوصيات ، الخرطوم .
- (١٩) انظر أمانة المؤتمر الوطني ، نظم المؤتمرات السياسي ، الخرطوم
- (٢٠) قانون اللجان الشعبية لسنة ١٩٩٢ م .
- (٢١) قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٩١ م .

- (٢٢) أمانة المؤتمر الوطني ، لائحة المؤتمرات القطاعية لسنة ١٩٩٣ م ،
المادة ٥ - أ .
- (٢٣) قبل الحرب العالمية الثانية كان توجه دراسات العلوم السياسية هو التركيز
على الحقوق والواجبات في الدستور ، وكذلك الأشكال والمؤسسات السياسية
ولكن بعد ذلك جاءت الثورة العلمية فركزت على الممارسة للأشكال
والنواتج - فأصبحت العبرة بالسلوك ونتاج الممارسة الفعلية أكثر من
القوانين .
- (٢٤) انظر تقرير الولاية الشمالية ، الأمانة العامة للحكومة ، أصواء على مسار
الحكم اللامركزي ، تجربة الولاية الشمالية ، الدامر ، ٢٦/٩/١٩٩٢ م .
- (٢٥) انظر أمانة المؤتمر الوطني ، قانون اللجان الشعبية ١٩٩٢ م ، المادة
رقم ١٠ .
- (٢٦) قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٩١ م ، المادة ٧-١ ج .
- (٢٧) انظر مجلس بلدية عطبرة ، تقرير الأداء لأمين عام الحكومة ، أكتوبر
١٩٩٤ م .
- (٢٨) هذه المعلومات ورتت في نقاش الكاتب مع رئيس مجلس بلدية عطبرة ، أول
أكتوبر ١٩٩٤ م .
- (٢٩) انظر تقرير لأمانة العامة للحكومة ، الدامر ، عن موقف التزامات وقطعيات
الاجتماع التخصصي بأم روابه وتوجيهات مؤتمر الولاية الحامس بملكال ،
ومؤتمر الولاية السادس بواو .

المشاركة السياسية تجربة اللجان الشعبية بمدينة الأبيض ولاية شمال كردفان

عوض السيد الكرمني

المقدمة

مفاهيم المشاركة السياسية والتنمية السياسية من أكثر المفاهيم السياسية إثارة للجدل في بلدان العالم الثالث حيث نعطي الحصة نفسها أدواراً متعددة من خلال ملكيتها للمعرفة و التقية ومصادر القوة والسلطة . ونعريف مفهومى " المشاركة " و " التنمية " السياسية لابد من أن يتعد عن الارتباط بفكرة " التحديث " لأبعادها الحتمية الدائرة في فلك برحسية الذات الأوروبية (١) إذ أن " المشاركة " و " التنمية " السياسية في بلدان العالم الثالث لابد أن تتجه إلى اكتشاف الذات المحلية والعمل على إعادة تركيب المعاني الحقيقية لهذه المفاهيم ، وترتيب مستويات استخدامها ، ومن ثم اكتشاف القوى الحقيقية المحركة للمجتمع ، ودرجة ارتباطها بالقوى الاجتماعية المختلفة في المجتمع المعبر وبالتالي يكون استخداماً لمفاهيم " المشاركة " و " التنمية " السياسية أموا نسبياً ١- دلالات وأهداف محددة تتعلق بالمجتمع المعبر (٢) والمجتمع المعبر تحدد أبعاد محددة : عوامل تاريخية ساهمت في إجلاء سماته ، وظروف مكانية واقتصادية وبيئية حددت حاضر ، ورهان وأمل مستقبلي تشكل حارح دائرته . ولكن ما انعكس يحاول التأثير على المجتمع المعبر . ومن أهم التأثيرات في السودان هو دور النولة التي باشرت منذ منتصف السبعينات التحلي عن عملية التنمية بأشكالها المختلفة وجعل هذا الأمر شأن محلياً وإقليمياً . وتجلى هذا في تجارب الحكم المحلي والإقليمي ، وما صاحبها من تعاضلات حاولت جذب

الأفراد والقوى الاجتماعية المختلفة في مختلف الأقاليم والريف إلى دائرة " المشاركة " و " التنمية " السياسية .

والمفالم يحاول الإجابة على سؤال أساسي هو . هل اللجان الشعبية هي القاعدة المثلى لتكوين المؤتمر الأساسي - رأس الرمح في محاور النظام السياسي ؟ إذ أن المؤتمر الأساسي يتكون " من اجتماع مباشر لكل المواطنين الذين يحق لهم المشاركة في الحي أو القرية أو الفريق " (٣) والمستوى الأمثل لبناء وقيام المؤتمرات الأساسية وذلك من خلال دراسة تجربة اللجان الشعبية بمدينة الأبيض . ولقد تمت دراسة تجربة ثلاثة أحياء بالمدينة هي الرحمة ، القادسية ، والقبّة شرق . وهذه التجربة ليست عشوائية . إذ أن الاختيار حاول إبراز الخصائص الهامة لهذه الأحياء . ففي الرحمة (قلعة) يمتاز بتجانس سكانه المؤقتين من غرب إفريقيا إلى السودان مد العشرينيّات وسكانه مطالب محددة مد الاستقلال تحدد استعدادهم للمشاركة السياسية . والحي الثاني - القادسية (الله كريم) يمتاز بأنه منطقة للسكن العشوائي يحاول سكانه توفير وضعهم . وبالتالي تمتاز أحياء الرحمة والقادسية بأعداد كبير للمشاركة السياسية لخدمة مصالحها الدنيّة . والحي الثالث - ألفة شرق - تسم اختياره كأنموذج لأحياء المدينة القديمة ويمتاز سكانه بالتجانس والوعي، والمكانة الاجتماعية المرموقة ، والوضع الاقتصادي الجيد والمستقر مقارنة بكثير من أحياء المدينة .

اللجان الشعبية

بدأت فكرة اللجان الشعبية في فترة الحكم الحربي ١٩٨٦-١٩٨٩ م . وتمثل العرص من اللجان تقديم الخدمات للمواطنين وعلى الرقابة الشعبية على المستوى القاعدي . (٤) وفي عام ١٩٨٩ م، أصدرت ثورة الإيقاد الوطني قانون اللجان

الشعبية للإنقاذ ، وفي عام ١٩٩٢م ، تم تعديل القانون لتأكيد " حق اختيار اللجان الشعبية للمؤتمرات الأساسية ، كما أُنشئت حق تمثيل المرأة في عضوية اللجان الشعبية بنسبة ١٠ % على الأقل وأُنشئت لوالي الولاية بناء على توصية المحافظ المختص استكمال نحو ربع عضوية اللجان " (٥) . ولقد تكونت لجنة الإنقاذ على مستوي ولاية كردفان في أكتوبر ١٩٨٩م ، وتكونت " للجنة الأم للولاية وتنضم ١٨٢ عضوا بالتعيين وروعي في ذلك الجهوية والقبلية والعنوية " . (٦) وأعطيت هذه اللجنة صلاحيات واسعة حسب قانون الحكم المحلي لعام ١٩٨١م ، حاصلة في مجال الرقابة والتشريع والمحاسبة للأجهزة التنفيذية . (٧) . ومنذ عام ١٩٨٩م تم تعيين اللجان الشعبية ثلاث مرات وفقا للتطورات السياسية والدستورية التي أصبحت إعادة بناء أجهزة الحكم والنظام السياسي

وجاء رد الفعل متجاوزا لهذه التطورات والتغيرات المركزية . ففي حي القيسية كان التغيير تاماً ، إذ أن حل اللجنة كان يعني تحول وحوه جديدة لأن القضية الأساسية هي تعيين الوضع القانوني للحي وإنحار التخطيط والمساحة . (٨) وفي حي الرحمة - الذي يمتاز بتجاسر السكان " فلم يكن ههناك تغيير يذكر في لحسي الرحمة شرق والمرجع الثالث ، أما في لجنة الرحمة غرب فقد كان التغيير كبيراً . فتم حل إحدى اللجان لأن رئيسها كان مدير مدرسة ، وعند نقله لم يستطع بانه إدارة شؤون اللجنة " . (٩) وبالنسبة لحي القبة شرق " لم تحل أي لجنة بمؤتمر استثنائي أو لمعارضتها السلطات . وكل اللجان حلت بعد انقضاء الفترة القانونية . والتغيير كبير في هذه اللجان فيما عدا النساء " (١٠) ، كما أن ههناك تمثيلاً كبيراً للنساء ضمن عضوية اللجان . ورغم أن هذا أمر لا تحصى إلا أن وجود نسبة كبيرة من المتعلمات في أحياء المدينة القديمة يحتم ذلك . وبالنسبة لحي الرحمة فإن النسبة تبلغ ستمس العضوية لما عرفت به المرأة في هذا الحي

من مشاركة في الإنتاج ومختلف صرّوب النشاط الاجتماعي .

وعلى مستوى الولاية تشكلت ثلاث لجان للإنقاذ وفقاً للتطورات السياسية والدستورية ، إذ أن اللجنة الثانية جاءت بعد المرسوم الدستوري الرابع الذي حدد لهذه اللجان دوراً شورياً مما قلل من صلاحياتها ، وانحصر دورها في العمل السياسي بتكوين اللجان الشعبية والمؤتمرات الأساسية على المستوى الفاعلي ، واستنفار الجماهير للعمل السياسي على مستوى الولاية . وجاء المرسوم الجمهوري رقم ٤٧/١٩٩٣م ليريد من صلاحيات اللجنة الشعبية للإنقاذ بالولاية بتفسير اشتراكها في وضع السياسات العامة للولاية ، وإجارة مشاريع القوانين التي تصدر من الحكومة ، وتكوين المؤتمرات على مختلف المستويات بالولاية . وهو أمر يتماشى مع المرحلة الثانية من بناء أجهزة ومؤسسات الحكم الاتحادي . والاستعداد لعقد مؤتمر عام الولاية ، والتحصير للانتخابات العامة التي جرت في مارس ١٩٩٥م.

بالنظر إلى المعطيات السابقة يمكن القول إن تجربة اللجان الشعبية في الأحياء قد أفررت واقعا من المشاركة ، ولكن هذه المشاركة حكمتها عدة عوامل أدت إلى التفاعل سلباً أو إيجاباً مع عمل اللجان ومع القرارات المركزية لحل وإعادة تكوين اللجان الشعبية على المستوى الأدنى والولائي .

إن أهم هذه العوامل يكمن في الآتي :

١. في المستويات الدنيا والأساسية - الأحياء - لم يبادر المواطنون من تلقاء أنفسهم لحل اللجنة عن طريق الدعوة لمؤتمر استثنائي ، إذ أن اللجنة الوحيدة التي تم حلها قبل نهاية دورتها جاء الأمر نتيجة لنقل رئيسها إلى خارج المنطقة ، ولم يستطع نائبه القيام بأعبائه . وبالتالي يمكن الحديث عن قبول هذه اللجان انطلاقاً مما تقدمه هذه اللجان من خدمات وإجراءات

على المستوى المحلي - المحلي ، العريق ، أو القرية . وها يكمن التصاد بين امال هؤلاء المواطنين في استخدام اللجن كوسيلة اتصال مع الجهات الرسمية لخدمة أغراضهم وزيادة حصتهم من المواد التموينية خاصة في الفترة ١٩٨٩م - ١٩٩٣م ، وسير رغبة الجهات الرسمية وأمانة النظام السياسي في المركز والولاية في استخدامها في أغراض التعبئة السياسية . إن هذه المفارقة تتضح منذ عام ١٩٩٣م . عندما بدأ المواطنون يتلمسون النتائج المباشرة لسياسات التحرير الاقتصادي وسحب الدعم عن كثير من السلع ، وحصر خدمات الطاقة التموينية على سلعة السكر فقط .

٢. إن حضور الاجتماعات يعتمد على طبيعة الأجندة المعدة للنقاش . ففي حي القادسية حيث يتوقع المواطنون سماع أخبار جديدة عن مسألة تقدير وجود الحي والتخطيط والمساحة " يكتمل النصاب من أول مرة ، وكذلك الحال في المؤتمرات " . (١١) وعمدت قيادات اللجان الشعبية في بعض الأحياء إلى أساليب صمت عنها القانون ، ولكن كما وصفها أحد هؤلاء الفيدراليين " بأنها تؤدي الغرض " . (١٢) وفي حي الرحمة يشكل كبار السن مجموعة هامة تستعين بها اللجنة للتأثير على الرأي العام (١٣) وللتغلب على صعوبة عقد الاجتماعات ، أو لقلة الحضور تسعى اللجنة إلى المساحد والزوايا لمباركة قراراتها . إن الولاء الديني والصوفي يوظف لزيادة المشاركة ولو من خلال مجرد معرفة وقبول قرارات اللجنة . وفي حي القبة شرق نجد استخداما مماثلا للشيوخ الذين كونت منهم اللجنة الشعبية لجنة مهمتها تصنيف وتحديد الأسر الفقيرة لمحاظبة ديوان الركاة لتقديم الدعم . (١٤) وهذه الأساليب لم تعترض عليها القاعدة أو المسئولين في المستوى المحلي . إن " النجبة " المحلية التي جاءت فكرة المؤتمرات

واللجان الشعبية أساسا ليعيها ، تجد استمرارا ورواجا وتتحول إلى أحد أركان تدعيم نظام اللجان الشعبية من خلال ما تقدمه اللجنة من مشاركة وشهد التأيد للجانب ، الأمر الذي يخلق ثنائية الولاء ، للجنة في المقام الأول ، وللجان عبر هذه اللجنة . وإذا نظرنا إلى مصادر قوة ويعود هذه اللجنة نجد أنها تتعدى الحي إلى رحاب الوطن الكبير . إن ثمة مفارقة هي إن القوى التي جاءت فكرة المؤتمرات واللجان الشعبية لتحرير المواطن من رفقها واستلابها ، تتحول إلى عامل إحصائي في دفع المواطن للمشاركة . والسؤال هل يمكن الركوز والاعتماد على هذه اللجنة في المدى البعيد ؟

٣. إن اختيار اللجان الشعبية سواء كان عن طريق الترشيح والافتراع السوي أو التزكية عن طريق التراضي والاتفاق ، أو عن طريق الاستكمال إذ يمكن " أن يقوم والي الولاية بناء على توصية المحافظ المختص ، باستكمال عضوية اللجنة بالتعيين " ، (١٥) وهذا الاختيار يفتح الباب أمام الصراعات والتكتلات ومحاولة إبعاد التيارات . وجاءت تجربة اللجان الشعبية قيد الدراسة متعاونة في هذا المجال . ففي حي القدسية العشوائي " لا توجد أي تكتلات حزبية أو قبلية . ولا يستطيع أحد من ذوي النفوذ أو الموسرين أن يتحكم في اللجنة أو يترشح لعضويتها ، إذ أن كل المرشحين اختيروا لكفاءتهم " . (١٦) وبالنسبة لحي الرحمة أيضا لا توجد صراعات " وهناك حزبان سابقان في اللجان ، ولكن يزور أن هذه المسألة غير مناسبة في مثل هذا الوقت . والناس هنا متديون تربطهم الصوفية (الطريقة التجانية) أكثر من الحرية " . (١٧) وشهد حي القبة شرق تكتلات وصراعات واتهامات بالفساد ، ولكن ليس هناك دليل دامع .

وهذاك مثلاً اللجنة الشعبية لأولي التي اتهمت علي في المؤتمر بالنصرف في المواد التموينية " - (١٨) إلى العامل الأساسي وراء التكتلات والصراعات هو العامل الفئوي والرغبة في الصعود أو الاستعادة من الحصص التموينية لأغراض دانية وفي حي الفة شرق جند أن الاتهام بالفساد يوجه أيضاً إلى اللجنة الثانية دون أي محاولة لحسم الأمر عن طريق القضاء ويرر أحد مسئولو الحي عدم الرغبة في اللجوء للقضاء بل سكن الحي " أسرة واحدة ، ولا يستطيع متابعة الأمر في المحاكم لأنه قد بطول " . (١٩) وفي حي الرحمة جند أن الاتهام بالفساد يرفع عن صرف حصص باقصة من السكر ، ربما يكون السبب فيها الاتحاد المحلي أو السلطات الأخرى بمحافظة والولاية التي تستغل حصص السكر لأغراض تحقيق وفورات مالية لخدمة أغراض محددة ، أو الحصول على سيولة مالية .

إن الإيحاءات والسلبيات التي برزتها الحداويل (١) و (٢) لم تحرح عن إصرار الحي المعني . وهذا يؤكد أن اللجان الشعبية تولى اهتماماً أكبر للقضايا المحلية والخدمات رغم أن المادة (٤) من مشروع لاتحاد الطام السياسي السوداني تعطي المؤتمر الأساسي سلطة " وضع وإقرار السياسات المتبعة بإدارة شؤونه المحلية والمشاركة في حل القضايا القومية المطروحة " . (٢٠)

إن مشاركة حار لأحياء في الأعمال القومية لم تأت بمبادرة من هذه الناحية ، وبما كانت على السوام تلبية لرغبة اللجنة الشعبية للإيقاد بالولاية للمشاركة في الإفطارات الجماعية ، الدفاع الشعبي ، الشرطة الشعبية ، الجهاد ، الدعوة الشاملة ، استقبال الممثلين ، والتبرع للمناسبات القومية إن التبرع وجمع المال يمثل الهاجس الأكبر للمواطنين وهو يتراوح بين تحديد نصيب

٣ أداء اللجان الشعبية

الجدول رقم (١)
الإنجازات

حي الرحمة	حي للقاسمية	حي للقبّة شرق
حل مشاكل المياه والكهرباء وتعميم الشبكة بمسبة ٥٠ % للكهرباء و ٩٠ % للمياه .	تغيير اسم الحي من الله كريم إلى القاسمية .	اسباب سلعة السكر بعد الدخول في مريحة في هذه السلعة .
حس مشكلته الجسدية والجوازات لجميع أهل الحي من قائل العائلة	البحر في إزالة الحجر على أرض الحي لى إدارة العادات وتكوين للجنة المعنية لسكن العشوائى من الأحياء المشابهة ، وجمع المال لأعمال المساحة والنحيط .	إصدار شهادات الكفالة والمواطنة مجاناً . وإنجاز الحصر الإصافى للطاقة انموينية
إنشاء الحلاوي قبل بداه برامج الدعوة الشاملة وارتفع العدد من ٤٠ ٨٠ . خطوة بها حوالى ٦٠٠٠ طالب ولا تقدم الشئون الدينية الدعم إلا لـ ٣٠ % من هذه الحلاوي .	إقامة الحلاوي ومشروعاً لمحو الأمية في مدرسة تابعة لهيئة الإغاثة الإسلامية البريطانية . ويعوم بالتدريس شيوخ وأساقفة متطوعون من سكان الحي .	وجهت لجنة الأمن والنظام العام المواطنين يعمل إصاءة أمام منزلهم لمحاربة السرقات .
توزيع المواد التموينية ، وإنشاء علاقة طيبة مع صندوق الزكاة لدعم الفقراء	توزيع المواد التموينية ، وجلب إغاثة للحي في شكل ملابس ثلاث مرات من صندوق دعم الشريعة	تحديد الأسر الفقيرة وتقديم العون لها من قبل ديوان الزكاة .

الجدول رقم (٢)

(ب) السلبيات

حي الرحمة	حي القادسية	حي الغيبة شرق
اللجان ذات صلاحيات محددة وامسمية ولا تملك الموارد اللازمة ولا تتلقى الدعم من اللجنة الشعبية للإنقاذ بالولاية لتقديم الخدمات الصحية مثلا .	اللجان ذات صلاحيات محددة ، ولا تتواهر الحماية والحصانة الكافية لعصو اللجنة بتكديرة ولجبه .	تضرب البحة السعسة هي الحكومة المصعرد بلحي ، ولكر علي مسقوى الواقع هفالك صلاحيات محددة للجان .
اللجوء إلى الشيوخ والمساجد والروايا لمشاركة قرارات اللجنة لتعثر عقد الاجتماعات .	يعاني الحي من سوء الخدمات الصحية لأن المجلس يطالب اللجنة بتوفير الوقود وصرف الحوافر للعمل ، ويعاني من عدم تواهر المياه ، وانتشار الحرافق .	مشكلة التمويل وإيجاد الموارد المالية الممنقلة للجنة ، وعدم اللجوء إلى فرص رسوم جديدة على مسلة السكر التي تفرص عليها رسوم كبيرة
محدودية الدعم مما يؤدي لعجز اللجنة عن تقديم العور للمحتاجين ، فقط نحولهم لنديوان الركاة	المديونية الموروثة من اللجنة السابقة ، وعدم وجود دار للجنة بالحي ، وفشلت تجربة قيام فرع لمنظمة شباب الوطن لعدم وجود الدار .	لايد من إن تولي الدولة دورا اكبر للاهتمام بالخدمات ، وتدريب أعضاء اللجنة .
العش هي جلب مواد إغاثة من المنظمات الإسلامية	التوزيع العشوائي للركاة ، نتيجة للتواطؤ الذي كل بين أحد المسئولين في اللجنة السابقة وبعض العاصر في الحي .	ليس للجنة مقر أو مكتب حتى الآن .

إن تحلي المحائس المحلية عن تقديم الخدمات ، واعتمادها على اللحن
 لا يمكن جعل هذه اللجان عذرة وتعرض للانتقادات بقلّة مواردها . وأصبحت
 البطاقة التموينية هي الفح" الذي يصب للمواضع لدفع المال ، ونبذة لسياسة
 التحرير واحسان دور البطاقة التموينية في توزيع سلعة السكر فقط (وهي تمثل
 في حصص شهرية) ، بعد أن سعر هذه السلعة عرصة للتقلب ، ولا يف
 حذره المواطن إن الرسوم التي تفرض على سلعة السكر تتدرج من مستوي
 الأولية ، المحافظة ، المجلس المحلي ، واللجنة الشعبية للحي . وهذه
 الرسوم ، الصرائف المباشرة لا تلتفت إلى مقدرة المواطن ، وحجم الأسرة . إذ
 أنها تفرض بالسوي على الطبقات . وفي بعض الأحيان فرضت اللجنة رسوما
 إضافية على سلعة السكر لدفع الديت " وتم دفع الذية من خلال صرطين فقط
 للسكر (١) وفي حي آخر تم فرض ١٥٠٠ جنيه على الأسرة ، وورد المبلغ
 بالسكك السودانية باسم اللجنة العليا لتقنين السكر العشوائي كان على
 اللجنة بعد ذلك دور المتابعة وتأجير عمال الهدم ، وتقديم خدمات الطعام للعمال
 والمهندسين . ولقد قام المواطنون بدفع مبلغ ٢٠٠٠ جنيه على الأسرة لتعطية
 عصر العربات تم نوريدها بحساب اللجنة العليا لتقنين السكر العشوائي (٢)
 وفي حي ثالث يقول أحد اعضاء اللجنة " نواجهها مشكلة تمويل لأن الدولة تجعلنا
 مكثوفي الأيدي بوضعها مبالغ كبيرة على السكر الذي من حقا أن يصع عليه
 رسوما لكب لا يفعل لعلاء سعره ، لأننا لا نستطيع أن نفرض إلا ٢٠ جنيه على
 البطاقة التموينية وهي على قنيتها غير مفعلة لأنها تساوي بين من صرف ٣
 أرطال ومن يصرف أكثر " (٣)

إن الرسوم الإضافية التي توضع على سلعة السكر في مختلف المستويات
 من أجل زيادة الموارد المالية هي انعكاس لأزمة الحكومات السودانية منذ

السبعينات - كما أوردنا في المقدمة . إن الاهتمام بزيادة مصادر الموارد المالية والإيرادات مع التحلي عن تقديم الخدمات الضرورية وتحميل المجتمع المحلي مهمة إقامتها ، وصيانتها واستمراريتها يدفع المواطن إلى اللامبالاة حتى على مستوى الحي . إن معظم الرسوم الإضافية التي يدفعها المواطن لتقديم الخدمات قد تم دفعها من قبل في حقيقة الأمر في شكل صرائف و عوائد مباشرة . إن إيجاد المعادلة بين السياسة العامة للحكومة (التحرير ، الاعتماد على النفس ، الخ ..) وما تلقىه هذه السياسة من نتاجات على المواطنين من إرهاب مادي ومعنوي ، والأثر السياسي لهذه السياسات ، إن الوصول إلى مثل هذه المعادلة أمر مهم .

إن النخبة المحلية التي تشكل البديل للأحزاب السياسية في حالة إلغائها تملك الوعي اللازم لنوجيه مؤسسات الحكم القائم لخدمة مصالحها والحفاظ عليها وتنميتها . إن العلاقة المباشرة بين النخبة المحلية وتأييد نظام الحكم القائم يجعلها دائما في قلب مؤسسات هذا النظام . إن اللجان الشعبية المحلية ما هي إلا محطة في مسعى النخبة المحلية للصعود إلى المستويات العليا للأجهزة السياسية والتنفيذية . ولذلك نجد مَرَّ الشكوى : " إن هناك إحباطا لأننا محدودون في نطاق الحي ونحتاج أن نشارك في مستويات أعلى " . إن النخبة المحلية تترك أن سبيلها للرفي يتطلب الحماس والإدعاء للأوامر والتعليمات الصادرة من الأجهزة العليا . ولهذا تتحول العلاقة بين اللجان والسلطات المحلية إلى علاقة هرمية طابعها الطاعة التامة ، " وليس على اللجان إلا أن تنفذ التوجيهات الصادرة إليها من المجلس أو السلطات المحلية الأخرى ، وليس لها خيار في ذلك " . (٢٥) إن برنامج عمل اللجنة الشعبية يلزمها بتنفيذ " الأوامر المحلية والإدارية والتشريعات الصادرة من المجلس المحلي " . (٢٦)

٤ اللجنة الشعبية للإنقاذ بالولاية

إن إحلاء حقيقة دور اللحن الشعبية بالأحياء لا يمكن أن يتم إلا صالحيت عن اللجنة الشعبية للإنقاذ بالولاية ، إذ أن سلطاتها تستق من قانون الحكم المحلي لعام ١٩٨١م الذي استبدل بقانون آخر في عام ١٩٩١م . إن عمل هذه اللجنة انحصر في ثلاثة نشاطات رئيسية منذ ١٩٨٩م .

أ. استنفر المواطنين لاستقبال المسؤولين القادمين من الخرطوم ،

ونظيم مواكب التأييد والاستتكار تلبية للدعاءات القومية

ب. جمع المال والتبرعات للمجهود الحربي والتفاعل مع المشاريع

القومية (حفر ترعتي كدية والرهدة) إذ أن اللجنة جمعت أكثر

من ١٠٠ مليون جنيه للمجهود الحربي . (٢٧)

ح. منذ عام ١٩٩٣م اتجهت هذه اللجنة بالتعاون مع أمانة المؤتمر

السياسي إلى تكوين مؤتمرات النظام السياسي على مستوى

الأحياء ، المستوى المحلي ، والمحافطة ، ومؤتمر الولاية الذي

عقد في يناير ١٩٩٥م .

إن تقييم هذا الشط يؤكد أن لجنة الولاية رغم دورها التشريعي والرقابي

إلا أنها عانت الكثير من السلبات :

١. انفراد سلطات الولاية برأيها في اختيار بعض أعضاء اللجنة مما أدى

لتعيب الكثيرين لمشاكل دائية أو لصعوبة الترحيل والإقامة في مدينة

الأبيض .

٢. عدم نفع الأعضاء لأداء مهام اللجنة

٣. عدم وجود عند مادي مباشر من العمل في اللجنة .

٤. عدم تفهم الكثير من الأعضاء لصلاحيات اللجنة ودورها ، مما جعلهم يتبعوا

لحكومة الولاية خاصة في الفترة من ١٩٩١م - ١٩٩٤م .

إن السبلات السافه جعلت اللجنة الشعبية بالولاية لا تتوصل إلى إقامة التوازن بين النشاط القومي والوطني رغم أن المرسوم الجمهوري ١٩٩٣/٤٧م، أراد من صلاحيات هذه اللجان خاصة مع سادات تجربة الحكم الاتحادي، واستكمال بناء المؤسسات، النظام السياسي والحكم الاتحادي.

إن الحديث عن " الصلاحيات المصدة" يمكن أن يكون مفولاً في حالة لجان الأحياء، ولكن في حالة لجنة الولاية يقع عبء تحريك كل المؤسسات والمواطنين بالولاية، وإقناع هؤلاء المواطنين بحية الشعارات المطروحة. إن " عملية بناء المؤسسات وقوات اقتسام السلطة وتوزيعها لا تأتي أكلها إلا بانفعال المواطنين وحركتهم الدائمة داخل هذه الأطر التنظيمية إذ أن تجاوب المواطن وممارسة سلطاته في هذه المؤسسات يث فيها الروح فتصبح بذلك حية فتنبض القوايين والمواعج والأطر والقوات إلى مؤسسات وأعراف وتقاليد تجسد المشاركة السياسية لا كمفهوم وإنما كواقع معاش. " (٢٨) إن اللجنة الشعبية بالولاية من خلال تبعيتها للجهاز التنفيذي عاب عنها دورها الرائد في تطوير المشاركة الشعبية، ولم يتعد فهمها للمشاركة قضية الاستفتاء وحشد الناس لاستقبال المسؤولين " : هناك لجان تقدمت كثيراً ومواطنوها وصلوا لدرجة عالية من الفهم. وفي حال طلب أي استفتاء منهم تحدهم جاهزين، ومستعدين (لرؤية الرئيس مثلاً). (٢٩) إن هذا الفهم لدور اللجان الشعبية للأحياء عارق في محنة الماضي عندما كان يحاح اللجان يقاس بحجم المستقلين للمسؤولين. إن اللجنة الشعبية للإيفاد بالولاية لم تنجح في مهمتها فهي أعضاء القدوة للجان المستويات الأخرى و انعكس هذا في اللامبالاة والعروف عن حضور المؤتمرات " وحتى الاجتماع الرابع كانت العددية فيه قليلة جداً (٤٠ شخصاً) مقارنة بسكان الحي. وفي هذا الاجتماع تم انتخاب اللجنة، وأنا

أدين هذا المسلك لأنه لا ينظر لمصلحة الحي . " ٣٠١ " لقد تحول الأمر إلى مجرد " مصلحة الحي " .

إن مهمة اللجنة الشعبية للإيقاد بالولاية انتهت بقيام الانتخابات في مارس ١٩٩٥ م . ولكن بقيت قضية بناء النظام السياسي ، وتحريك المواطن العادي لكي يتحول من طور العدا / اللامبالاة بتجربة اللجان الشعبية إلى مرحلة المشاركة الحيوية . إن تحقيق هذا العرس لابد أن يمر عبر تحديد أي المستويات يمكن بدء بناء النظام السياسي بها ؟ إن التجربة الحالية غارقة في الخلط بين وظيفة اللجان في المستويات الأساسية هل هي لتقديم الخدمات أم مرتكزات أساسية للنظام العياني ؟

الفاش السابق حاول نوصيخ أن لجان الأحياء تتسم دري قاداتها بحجة محلية واعية بمصالحها ، وتستطيع معايشة مختلف الحكومات لخدمة هذه المصالح . ولأن ارتباط هذه الجماهير بالخدمة المحلية رهين بمقدرة الأخيرة على تحقيق مصالح الجماهير في تجمعاتها . ولكن مقدرة النخبة المحلية على تحقيق مصالح الجماهير أحت تقل ترويجيا منذ منتصف التسعينيات . ومع تنامي الحكومة لسياسات التحرير الاقتصادي والاعتماد على اللدات تحولت العلاقة بين النخبة - الجماهير إلى التوتر ، واللامبالاة . وظهر هذا حليا في ابتداء النخبة لوسائل وفتوات جديدة تحاول من خلالها استمرار نفوذها المحلي واعتنام الفرصة للصعود إلى أعلى لكسب مزيد من العود .

إن أي محاولة لبناء النظام السياسي لابد من أن تبدأ أولا : من إعادة تعريف الكثير من المصطلحات التي اختراها من تجربة الجماهيرية الليبية بدءا بتعريف ما هو الحي الجماهيري ؟ وهل يمثل نظيره الحي ، الفريق ، القرية في السودان ؟ أم أن المجلس المحلي هو الأقرب للحي الجماهيري ؟ ثانيا : لابد

من الالتفات إلى أمر الذخيرة المحلية وإيجاد الترياق الذي يحد من نشاطها إلى المحافظ يمكن أن يشكل هذا الترياق إذا احسنا اختيار شخصه وتحديد دوره .

٥ المحافظ

إن أصنق وصف لدور المحافظ في نظام ثورة الإنقاذ الوطني جاء على لسان السيد الشيع أحمد محمد حين قال : " المحافظ هو رسول الثورة يشير بفكرها ويحرص الجماهير على ممارسة دورها في النظام السياسي ، وترسيخ معاني الوحدة الوطنية والشورى والحوار ، وإتساع الأمن والطمأنينة والدفاع عن المجتمع والتنسيق بين الأجهرة ولجان الأمن والتمكين لمفهوم الأمن الشامل ونسبي فلسفة الاعتماد على الذات وتحريك الاستثمار وزيادة الإنتاج ومكافحة المرض والفقر والجهل وتحقيق الأمن العدائي . " (٢٠) إن القارئ لفانور الحكم المحلي لسنة ١٩٩١م يلاحظ في المادة ٦ (١ و ٢) " يكون لكل محافظة محافظ يعينه رأس الدولة . يكون المحافظ مسئولاً لدى الوالي عن حسن إدارة المحافظة . " (٢١) وباستعراض اختصاصات وسلطات المحافظ توصل الأستاذ خالد سر الحتم إلى أن " وظيفة المحافظ سياسية وليست تنفيذية . فلاحظ أن خطوط المسؤولية المباشرة بين الحاكم والمحافظ لا تشير إلى مسئوليات تنفيذية وإنما تشير إلى التنسيق والإشراف والتقرير والمتابعة ، ولكنها مجردة من المسئوليات التنفيذية ، كما نلاحظ بأن خطوط المسؤولية بين المحافظ والمجالس والإدارة الأهلية والشعبية لا ترتبط بأي مسئوليات تنفيذية مباشرة . " (٢٢)

إن الاهتمام بمنصب المحافظ يأتي للدور السياسي الذي يمكن أن يلعبه ، فهو أقرب ما يكون إلى المشرع في فكر افلاطون وروسو . فهو يملك الإيمان بالتجربة ، والمعرفة العلمية ، والمقدرة على أن يحمل الناس على الالتفاف حوله طوعاً ، وهو الراحل المتنبئ في محراب رسالته ، المؤمن الذي يرى العيب القاص من ثياب الشفق فيشير به بين الناس ، ويصبر على المكارة حتى يلوح الفجر .

إن هذا المحافظ لا تكتله الديوانية ، ولا يشده تهافت أقرانه على ماع السب إن
 في صلاح المحافظ صلاح ونجاح التجربة .
٦ الخاتمة

يتضح من العرض السابق بأن هالك مفارقة بين امال المطربين في ساء
 نظم سياسي يعتمد على الديمقراطية المباشرة ، والاشتراك الفعال للمواضع في
 تحقيق تطلعاته من خلال المؤتمرات الأساسية ، وبين تركز النخبة المحلية التي
 حولت الأمر إلى وسيلة لخدمة مصالحها وتطلعاتها ، مما أدى إلى ظهور البذرة
 الجينية لتقسيم سياسي أوليغاركي .

إن الحل يكمن في إعادة تعريف الكثير من المفاهيم والمؤسسات التي أحدثت
 من تجربة الجماهيرية الليبية ، وإلى إعادة تعريف دور المحافظ في النظام
 السياسي ، ومن هو الشخص الأمثل لملء هذا المصب ، إذ أن في صلاح
 المحافظ صلاح ونجاح التجربة .

الإحالات المرجعية

١ راجع :

Collier, D. (ed.). The New Authoritarianism in Latin America, Princeton University

Dahl, R. Participation and Opposition, Yale University Press, 1971

Goetz, R. T. et al. Dilemma of Political Participation, New Jersey 1973

Pye L. Politics, Personality and Nation-Building, New Haven, 1963

Pye L. and Verba S. (eds.), Political Culture and Political

Development, Princeton University Press, 1965.

٢ و - ر - السيد الحسبي ورملاؤه ، دراسات في التنمية الاجتماعية ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٧٣ . وراجع :

Apeter, D. The Politics of Modernisation, Chicago, 1965

Nettel, P., Political Mobilisation, London 1967

Mills, C. R. The Power Elite, Oxford, 1956

٣ جمهورية السودان ، مشروع لائحة النظام السياسي ، دار هایل للطباعة والنشر والتعريف ، الخرطوم ، مايو ١٩٩١م ، ص ٥ .

٤ مؤتمر الحوار القومي حول النظام السياسي ، تقرير ابحاث الفرعية وراء المواطنين ، دار هایل للطباعة والنشر والتعريف ، الخرطوم ، أكتوبر ١٩٩١م ، ص ٢٤ .

٥ امانة المؤتمر الوطني ، قانون اللجنة الشعبية لسنة ١٩٩٢م ، ص ٦

٦ مقابلة مع السيد بشير الصاهر عيسى ، امين عام اللجنة الشعبية للإنقاذ بولاية شمال كردفان الأبيض ، ٢٨ فبراير ١٩٩٥م .

٧ المصدر السابق .

- ٨ مقابلة مع السيد عثمان عمر بانكر ، مقرر لجنة حي القاعدية الأبيض ، ٢٥ فيراير ١٩٩٥ م .
٩. مقابلة مع السيد إبراهيم العمدة ، عضو اللجنة الشعبية لحي الرحمة ، الأبيض ، ١ مارس ١٩٩٥ م .
١٠. مقابلة مع السيد الحاج عبد الرحيم الدرديري ، رئيس اللجنة الشعبية لحي القبة شرق ، الأبيض ، ٣ مارس ١٩٩٥ م .
- ١١ مقابلة مع السيد عثمان عمر بانكر ، مصدر سابق .
- ١٢ مقابلة مع السيد إبراهيم العمدة ، مصدر سابق .
- ١٣ المصدر السابق
- ١٤ مقابلة مع السيد الحاج عبد الرحيم الدرديري ، مصدر سابق .
- ١٥ أمانة المؤتمر الوطني ، قانون اللجنة الشعبية لسنة ١٩٩٢ م ، ص ١٢-١٣ .
- ١٦ مقابلة مع السيد عثمان عمر بانكر ، مصدر سابق
- ١٧ مقابلة مع السيد إبراهيم العمدة ، مصدر سابق .
- ١٨ مقابلة مع السيد الحاج عبد الرحيم الدرديري ، مصدر سابق
- ١٩ المصدر السابق .
- ٢٠ المؤتمر الوطني التأسيسي ، مشروع لائحة النظام السياسي السوداني ، دار هابل للطباعة والنشر والتعليق ، الخرطوم ، مايو ١٩٩١ م ، ص ٥ .
٢١. مقابلة مع السيد إبراهيم العمدة ، مصدر سابق .
٢٢. مقابلة مع السيد عثمان عمر بانكر ، مصدر سابق .
٢٣. مقابلة مع السيد الحاج عبد الرحيم الدرديري ، مصدر سابق .
- ٢٤ المصدر السابق .
- ٢٥ مقابلة مع الأستاذ حاتم الطيب المرصفي المحامي ، عضو مؤتمر ولاية شمال كردفان ، الأبيض ، ٢٧ فيراير ١٩٩٥ م .

٢٦. أمانة المؤتمر الوطني ، برنامج اللجنة الشعبية ، دار النقص للنشر للطباعة المحدودة ، الخرطوم ، د.ت ، ص ٢
٢٧. مقابلة مع السيد بشير الطاهر عيسى ، مصدر سبق
٢٨. د . حسن على الساعوري ، ' المشاركة السياسية في فدرالية السودان ' ، ورقة قدمت لندوة تجارب الحكم الفيدرالي مع التركيز على التجربة السودانية ، جامعة الخرطوم ، نوفمبر ١٩٩٤ ، ص ١٣ .
٢٩. مقابلة مع السيد بشير الطاهر عيسى ، مصدر سابق
٣٠. مقابلة مع السيد الناح عبد الرحيم الرديري ، مصدر سبق
٣١. ورد المقتطف في مقال د . عبد اللطيف النوبي ، " المحافظ في الوصف الفدرالي السوداني الحالي " ، ورقة قدمت لندوة تجارب الحكم الفيدرالي مع التركيز على التجربة السودانية ، جامعة الخرطوم ، نوفمبر ١٩٩٤م . ص ٧ .
٣٢. قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٩٢م ، ص ١٠
٣٣. الأستاذ خالد سر الحتم ، " دور المحافظ في الحكم اللامركزي مع الاهتمام بوجه حاصر بنوره في الحكم الاتحادي ١٩٩١م ١٩٩٤م " ، ورقة قدمت لندوة تجارب الحكم الفيدرالي مع التركيز على التجربة السودانية ، جامعة الخرطوم ، نوفمبر ١٩٩٤م ، ص ١٧ .

انطباعات حول التقسيم الجديد للولايات

أحمد عبد الرحمن محمد

وبروفيسير أحمد إبراهيم أبوس

مقدمة

قرار تعيين لجنة إعادة النظر في تقسيم الولايات

أصدر السيد رئيس الجمهورية بتاريخ ٢٦ صفر ١٤١٤ هـ الموافق ١٥/٨/١٩٩٣ م ، قراره رقم (٢٦٣) لسنة ١٩٩٣ م ، سكون لجنة إعادة النظر في تقسيم الولايات برئاسة النائب الأول لرئيس الجمهورية وعضوية كل من السياسيين والخبراء والأكاديميين .

ولقد ورد في ديدجة القرار أن ثورة الإنعقاد الوطني قد اعتمدت على النظام الاتحادي بناء على توصيات مؤتمر الحوار الوطني وذلك لتحقيق الأهداف التالية :

١ . تطوير بنية الحكم وتمتين أواصر الوحدة الوطنية .

٢ . ترقية الأداء التنموي .

٣ . بسط الأمن والخدمات العامة .

٤ . إشاعة الشورى والمشاركة الشعبية الأوسع .

ولما كانت الولاية تشكل القاعدة للنظام الاتحادي للوطن والوحدة الأعلى في البدء الإداري والسياسي فقد تقرر إعادة النظر في ولايات البلاد من حيث عددها وحدودها الجغرافية ، ومن حيث مراعاة السياات الإدارية والطبقات البشرية والمادية ، وبم يوفّر وحدات فعلة تمكن الجماهير من المشاركة الأقرب

في إدارة شؤونها ، وتنتهي الأداء الأفضل لتقديم الخدمات وصاحبه الأمن والتهووس
بالانتمية ، وبما يسطر ويمس أو أصر الوحدة الوطنية

بعد التناول والنفاس المستفص لأخصاصات اللجنة فقد حثت بموجهات
والأسس النائية لكون هذب للفرق المكونة من أعضاء اللجنة ليرى له الولايات
التسع وإعادة النظر في تقسيمه على ضوء تلك الأسس والمدى

أولاً - الموجهات

١ لما كسب الولايات الحالية بشكل قاعدة البناء الأساسي والإلزام
للنظام لاتحادي فيسعي أن يرى في عمليت عدة فسيدها توفير
ما يلي :

- أ. البنيات السياسية والإدارية .
- ب. الطاقات البشرية .
- ج. الإمكانيات المادية اللازمة لرفع فاعلية إداره شؤونها
- د. الخدمات والأمن والتهووس بالانتمية بصورة احصى به ' بمسكول
عمليات البناء والتكامل القومي ، ويحقق الوحدة الوطنية صلافاً من
توجيهات ثورة الإنقاذ الوطني الترامية الى بسط الشورى والاعتماد
على الذات .

٢ ضرورة مراعاة تحقيق متطلبات الكفاية الاقتصادية والمشاركة لشعبه
الأوسع عند تحديد حجم كل ولاية وهيكلها التنظيمية والوضيفية ، بما
يساعد على بسط الشورى وتقصير الطل الإداري وتحقيق مريسه من
الرقابة السياسية والإدارية للأداء .

٣ أن تستفيد فرق العمل المنحركة للولايات من معضات حكم إقليمي
السابق التي اعتمدت الوحدة الإدارية للمديريات أساساً فيم الانتم

والاستفادة من تلك التجربة من أجل تحطى سبلات الممارسة ودعم
ونقوية إحييات التطبيق في الحكم الاتحادي .

ثانيا - المعايير والاسس

يسعى على الفرق المنحركة للولايات أن تراعي المعايير و لأسس التالية
عند دراسة إعادة تقسيم الولايات :

١. معيار المشاركة السياسية

يهدف إلى تحقيق المشاركة الفاعلة بالأجهزة السياسية والتشريعية والتنفيذية
بصورة تتناسب مع الكثافة السكانية لكل ولاية لم يساعد على خلق وتنمية
الكوادر للقيادة المحلية والولائية .

٢ معيار الكفاية الاقتصادية

يهدف إلى مراعاة وجود مصادر وموارد مادية ومالية كافية لتغطية تكاليف
إدارة وتنمية الولاية الجديدة في إطار الاعتماد على الذات .

٣ المعيار الاجتماعي

ويهدف إلى اعتبار التنوع والتمايز الثقافي والعرفي والديني كحقيقة واقعية
أصلية للمجتمع السوداني يمكن أن يبني عليها التقسيم شريطة ألا يقود هذا
التقسيم إلى تعيث التوازن العنلي والتجاسس الثقافي واللغوي والموروثات
التاريخية النافعة .

٤ المعيار الإداري

يهدف إلى أن يراعي التقسيم تحقيق السرعة والمرونة الإدارية في احاد
القرارات وحل المشكلات وتقديم الخدمات للمناطق الإدارية داخل الولاية وتسهيل
عمليات التنسيق والاتصالات وانسياب المعلومات رأسيا وأفقي بين مراكز السلطة
للدولة وتحقيق الأمن والاستقرار للمواطنين

٥ المعيار الجغرافي

يهدف إلى وضع الاعتبار للتصاريح والحواسر الطبيعية للمناطق المختلفة ، وعوامل المناخ بين الولايات مثل سلاسل الجبال والأنهر ، إذ أن بعض الولايات الحالية تعطي الصحراء مساحة كبيرة منها وبعضها يتميز بالحفاف لفترات طويلة من السنة مما يعكس على مواردها الزراعية والحيوانية ويؤدي إلى قلة الكثافة السكانية في تسميات التقسيمات الإدارية والسياسية على المستوى المحلي والو لائي مع مراعاة تجب اي مسميات عصرية لا تراعي التوازن القبلي .

٦ المعيار الامني

ويهدف إلى أن يراعي التقسيم بسط الأمن والاستقرار والطام العام محلياً وقومياً لتحقيق السلام الدائم والاستقرار والتنمية والرخاء .

٧ معايير عامة

- أ. وضع اعتبار خاص للمشاكل التي قد تسببها الحدود مستقبلاً في مناطق التماس القبلي والحدودي بين المناطق المتداخلة
- ب. ضرورة مراعاة حجم السيات الأساسية من طرق ووسائل اتصالات وخدمات اجتماعية من صحة وتعليم وأمن عند توزيع الموارد والإمكانات المادية والبشرية بين الولايات الجديدة
- ج. ضرورة أن يراعي التقسيم مشاكل التطبيق الحالية ومعطيات الوضع الراهن المتمثلة في صعوبة إدارة أجراء للولايات من عواصمها الحالية نسب صعوبة المواصلات ووعورة الطرق وقلة وسائل الاتصال السلكية واللاسلكية وبعد المسافات بين مراكز السلطة وأطرافها الأمر الذي قد يؤثر على الحضور الإداري والأمني في الأجراء الطرفية لبعض الولايات .

د عدد بـعدة السطر في تقسم الولايات الجنوبية سبـعي أن يؤخذ في الاعـتبار
ظروف هذه الولايات خاصة المـدطق التي لم يـشملها التـعداد السـكاني
لسنة ١٩٩٣م لظروف أـمنية قاهرة .

ثالثا - الاسـس لـلارمة لاحتـيار عواصـم لولايـات

١ الموقع الجغرافي اوسط الذي يسهل عمليات الاتصال والحركة التجارية
والاقتصادية والتسيق بين عاصمة الولاية وإطرافها من جانب وبين
العاصمة الاتحادية من جانب آخر .

٢. أن تتوافر في العاصمة الحيدة بقدر الإمكان البنية الأساسية اللازمة من
مساكن ومكاتب إدارية ومياه وطاقة ووسائل اتصال .. الخ الشيء الذي
يقلل من تكاليف إنشاء مشات جديدة لازمة للإدارة وبنيات أساسية جديدة .

٣. أن تكون عاصمة الولاية ذات كثافة سكانية معقولة ومنميره عن غيرها
من المدن .

٤. أن تكون عاصمة الولاية ذات قابلية للتوسع الحطيطي والعمراني والنمو
المستقبلي .

٥. أن تكون العاصمة مركز ثقل لمدطق ذات كثافة سكانية عالية وعية
بمقومات الأمن العدائي للعاصمة .

٦. وصـح اعـتـار للعواـمل الاسـر اتيـحية والأمنية في عملية الاختيار فيـم يحـص
بعض العواصم الحالية ذات المواقع الهامة أو التي تحتوى على موارد ذات
طبيعة استراتيجة قومية .

٧. نـجب اـحتـيار المدن الحدودية مع الدول المجاورة ما أمكن ذلك .

رابعا - اسـس توزيـع الهوي العـملة

١. عـد إعـادة توزيـع القوي العـملة بين الولايات الجديدة يـدعي مراعاة
الاحتياجات الفعلية لتلك الولايات من العـدرات والمهـرات والكفاءات

البشرية ، وأن يتم التوزيع بصورة عادلة بين الولايات بما يحقق الكفاءة الإدارية والإنتاجية لكل ولاية .

٢. تجنب صحامة ونزهل الهيكل الوظيفية ، وينم ذلك عن طريق وضع الهياكل التنظيمية المناسبة لإدارة كل ولاية بصورة يراعي فيها حجم التكاليف والنفقات الإدارية في إطار الكفاءة الاقتصادية للولايات المنشأة .

٣. على الأجهزة الاتحسية الممثلة في لوزارات والمصالح والمؤسسات العامة ذات الصلة توزيع القوي العاملة وتأهيلها عبر كشوفات اتحادية موحدة ، أن تلعب دوراً فاعلاً في مد الولايات الجديدة بالكفاءات والفترات والمهارات البشرية اللازمة لإدارة شؤون الولايات بالفعالية المطلوبة وترقية الإنتاج والخدمات ، وعلى ديوان الحكم الاتحادي ووزارة العمل والإصلاح الإداري الاصطلاح سورهما في توظيف وتدريب وتأهيل الكوادر الإدارية اللازمة .

خامساً - أسس توزيع الأصول الثابتة والمنقولة

١. فيما يتعلق بالأصول الثابتة فمن الطبيعي أن نطل هذه الأصول في أماكنها عند التقسيم ومن الضروري أن يرصد المال اللازم لتوفير الأصول الثابتة بالولايات الجديدة .

٢. فيما يتعلق بالأصول المنقولة فينبغي أن تقسم بين الولايات القائمة والولايات المستفقة عنها بالعدل والمساواة على أن يتم سد العجز في الإمكانيات المالية بواسطة الحكومة الاتحادية والولايات الأم

سادساً - ملحوظات عامة

١. لاحظت اللجنة أن النحرط المسبقة لإعادة تقسيم الوحدات الإدارية السابقة إلى عدسية أكبر قد أفرزت سلبيات كثيرة تأثرت من حرائها عميات نقل الحسابات وبالتالي مراجعتها ولك لصياح المستندات

والوثائق الخاصة بقفل الحسابات أثناء عمليات إعادة التقسيم ، وكما لاحظت أيضا صياح ملفات العاملين أثناء توزيع الوحدات الإدارية المنشأة بالإضافة إلى الحلل الذي صاحب توزيع الأصول المفعولة وعليه ترى اللجنة ما يلي :

أ. تشكيل لجنة هبة من ديوان الحسابات وديوان المراجع العام لتضع يدها على المستندات الحسابية وتقوم بقررها وتوزيعها على الولاية القائمة والمنشأة حسب مقتضيات الحال .

ب. تشكيل لجنة هبة من ديوان شؤون الخدمة (إدارات الخدمة العامة بالولايات) لتضع يدها على ملفات العاملين المحفوظة برئاسة الولاية القائمة وإعادة توزيعها بين الولايات المنشأة والقائمة .

ج. تشكيل لجنة حصر الأصول المنقولة وإعادة تقسيمها بصورة عادلة ومتساوية بين الولايات القائمة والمنشأة .

٢. تجربة التقسيم الجديد للولايات

تقدمت لجنة إعادة تقسيم الولايات بقرارها في ٢٨ ديسمبر ١٩٩٣ م . وقد أوصت في ذلك التقرير بإعادة تقسيم الولايات التسع القديمة إلى ثماني عشرة ولاية غير إلى الفرار السياسي قصي بان تورع إلى ٢٦ ولاية على النحو التالي :

توصية اللجنة	القرار السياسي
١ . ولاية الخرطوم	نطل كما هي
٢ . الولاية الوسطى	تقسم إلى الولايات التالية
١ . الجزيرة	١ . الجزيرة
٢ . النيل الأبيض	٢ . النيل الأبيض
٣ . النيل الأزرق	٣ . النيل الأزرق
٣ . الولاية الشمالية	تقسم إلى ولايتين
١ . النيل	١ . النيل
٢ . الشمالية	٢ . الشمالية
٤ . الولاية الشرقية	تقسم إلى ولايتين
١ . كسلا	١ . كسلا
٢ . البحر الأحمر	٢ . البحر الأحمر
٣ . القصارف	٣ . القصارف
٥ . ولاية كردفان	تقسم إلى ولايتين
١ . ولاية شمال كردفان	١ . شمال كردفان
٢ . ولاية جنوب كردفان	٢ . جنوب كردفان
٣ . غرب كردفان	٣ . غرب كردفان
٦ . ولاية دارفور	تقسم إلى ولايتين
١ . شمال دارفور	١ . شمال دارفور
٢ . جنوب دارفور	٢ . جنوب دارفور
٣ . غرب دارفور	٣ . غرب دارفور
٧ . ولاية أعالي النيل	١ . شمال أعالي النيل
٢ . البحيرات	٢ . الوحدة
٣ . للبحيرات	٣ . للبحيرات

٨ ولاية بحر العرال	١ شمال بحر العرال	١ شمال بحر العرال
	٢ غرب بحر العرال	٢ غرب بحر العرال
	٣ جوفلي	
	٤ وراپ	
٩ الولاية الاستوائية	١ شرق الاستوائية	١ بحر الجبل
	٢ غرب الاستوائية	٢ شرق الاستوائية
		٣ غرب الاستوائية
المجموع	(١٨) ولاية	(٢٦) ولاية

وقبل الدخول في تقييم التجربة سائر فنقول إن بعض المفكرين والمسياسيين يرون أن عدد الولايات قد أصبح كبيراً جداً ، الأمر الذي يشكل عبئاً على حزمة الدولة المركزية من حيث تعيين (٢٦) والى وعدد كبير من الوزراء وتوفير محصصات مالية عالية وسيارات ومساكن ، كما أن هذا العدد من الولايات ليس تتوفر له الإمكانيات والمقومات المحلية والكوادر البشرية ، الأمر الذي من شأنه أن يقلل فعالية الحكم الفدرالي وأثره في التنمية .

ولقد أعدد أداء الحكومات الولائية بالولايات الجنوبية عن التقييم سنة لاس الأوصاع الأمنية لم تمكن التجربة من التطبيق الفعلي حتى الآن إذ لا يزال بعض الولاية والوزراء وأعضاء اللجان الشعبية الولائية لم يعاد الحظوظ متغلبن بصعف الإمكانيات على الرغم من مصي أكثر من ثمانية أشهر على تعيينهم (انظر التصريح الصحفي للسيد أنجلو بيداً نائب رئيس المجلس الوطني في جريدة الإنقاذ الوطني بتاريخ ٢٤/١٠/١٩٩٤م ، في هذا الخصوص) .

الآثار المترتبة على التقسيم الجديد :

لاشك أن لكل تقسيم مستجدات قد تكون إيجابية أو سلبية ، وقد نكون تلك الآثار ثابتة أو مؤقتة تروى بمرور أسباب قيامها .

ولقد أقررت تجربة إعادة تقسيم الولايات إقراراً بـ كثيرة تناقض تحت
الأبواب الأربعة :

١. العلاقات المالية بين الولاية والحكومة الاتحادية المركزية والولايات
الجديدة .

٢. الأصول الثابتة والمفعولة وموريعها على الولايات الجديدة

٣. الكوادر البشرية - نقلها وتوزيعها .

٤. العلاقة مع مجالس الحكم المحلي .

٥. دور سيواس الحكم الاتحادي في تطوير الولايات

١. العلاقات المالية بين الولاية والمركز :

١. تأثرت الولايات القديمة عند التوزيع تأثراً مالياً واضحاً : ومن أوضح

الأمثلة على ذلك أن الولاية الوسطى القديمة والتي كانت تعتمد على

مواردها المالية الذاتية قبل إعادة التقسيم قد أصبحت بعض أجزائها

تتلقى دعماً مركباً ضخماً . فقد انفصلت الولاية إلى أربع ولايات :

ولاية النيل الأزرق وعاصمتها الدمازين ، ولاية النيل الأبيض

وعاصمتها ركب ، ولاية سنار وعاصمتها سجة ، ولاية الجزيرة

وعاصمتها ودمدني . فلما استقلت الولايات الثلاث الأولى بمواردها

المالية ، تقلصت الموارد المالية لولاية الجزيرة مع احتفاظها

بالصرف على كافة الخدمات الصحية والتعليمية والبنية التحتية

في عاصمة الولاية الوسطى القديمة - ودمدني ، الأمر الذي

استدعى الاستجداء الفوري بالحكومة المركزية لمحتاجها دعماً

مركزياً بلغ (٦٠٠) ستمائة مليون جنيه في ميزانية

١٩٩٤م / ١٩٩٥م المالية . (انظر جدول رقم (٢) الاعم المركزي

في الفترة من ١٩٩١م / ١٩٩٤م) .

٢. وبما تأثرت الولايات القديمة سلباً ، فإن الولايات الجديدة قد ازدهرت مالياً فانعكس ذلك رخاء ووفرة في إيراداتها وبالتالي ارتفع مستوى الخدمات المحلية المقدمة للمواطن وراد ارتباط المواطن بولاياته ومن أمثلة ذلك ولاية النيل الأزرق بالدماريين التي أسست بآيرادات أسواق محاصيلها وقد بلغت مليون جنيه في السنة وفي عام ١٩٩٣م / ١٩٩٤م في حين كانت هذه الإيرادات في الماضي ترسل إلى عاصمة الولاية القديمة .

٣. وثمة تطور جديد جاء كنتيجة طبيعية لإعادة تقسيم الولايات وهو أن الولايات بدأت تطالب بحصصها في المشاريع القومية الكبرى التابعة للحكومة المركزية . فأصبح مشروع الجزيرة يعطي ولاية الجزيرة ٨ ٪ من إيراداته السنوية لعام ١٩٩٤م / ١٩٩٥م ، علماً بأن حكومة الولاية الوسطى قبل إعادة التقسيم ما كانت في حاجة إلى دعم من مشروع الجزيرة ولعل بعض الولايات الوليدة الأخرى تنصم داخل حدودها مشاريع قومية كبرى - كولاية البحر الأحمر (الجمارك والميناء) وولاية النيل الأبيض (سكر كنانة) وولاية كسلا (مشروع حلفا الجديدة الزراعي) وغيرها قد بدأت تفكر بصوت مرتفع في المطالبة بحصصها من هذه المشاريع القومية .

٣. وثمة نقطة هامة ظهرت بعد إعادة التقسيم وهي التفكير الجاد من الولايات ذات الإيرادات الضعيفة في زيادة إيراداتها من خلال مشاريع استثمارية عاجلة سواء كان ذلك داخل حدودها أو خارج حدودها في الولايات المجاورة . كمثال لذلك استثمار ولاية كسلا

لمشاريع زراعية مطرية داخل ولاية القضايف ، ولاشك أن هذا من
أحدى إيجابيات إعادة تقسيم الولايات .

٤. وتجد الولايات في كل هذه المطالب التأييد القانوني الكامل
من المرسوم الدستوري للرائع - المادة (٣٤) التي تنص على
أن إيرادات الولايات تتكون من الضرائب والرسوم المحلية ومن
نسبة مئوية تقرها الحكومة الاتحادية من أرباح أي من
المشروعات التجارية والصناعية الزراعية والتعدينية الاتحادية
(المادة ٣٤ / أ و ج) .

جدول رقم (٢)
الدعم المركزي (١٩٩١ / ١٩٩٤ م)

الولاية	٩٢/٩١	٩٣/٩٢	٩٤ ٩٣	ملاحظات
الحرطوم	٢٧,٥٠٠,٠٠٠	٤٣,٥٠٠,٠٠٠	لا يوجد دعم مركزي	بعد تجربة إعادة تقسيم الولايات تغيرت صورة الدعم المركزي فباصبحت ولاية الجريزة (وريثة الولاية الوسطى) ولاية كسلا (وريثة الولاية الشرقية) تدعسان من الحكومة المركزية في فبراير ٩٤ / ٩٥ بأموال كثيرة (٦٠٠ مليون للجريزة) .
الشمالية	٣٧,٢٠٠,٠٠٠	٥٦,٣٠٠,٠٠٠	١٤٠,٠٠٠,٠٠٠	
الشرقية	٢٠,٧٠٠,٠٠٠	٣٦,٨٠٠,٠٠٠	لا دعم مركزي	
الوسطى	٤٦,٥٠٠,٠٠٠	٥١,٨٠٠,٠٠٠	لا دعم مركزي	
كرديان	٤٣,٣٠٠,٠٠٠	٥١٥٠٠,٠٠٠	٩٠,٢٠٠,٠٠٠	٢. رفع الدعم للمركزي عن الولايات الجديدة : القضارف ، النيل الأزرق ، الدمازين ومن (الولايات)
دارفور	٣٦,٦٠٠,٠٠٠	٣٠,٧٠٠,٠٠٠	٣٩,٩٥٠,٠٠٠	الولاية : القضارف ، جنوب دارفور ، سبار في ميرانية ١٩٩٤م - ١٩٩٥م نمية لوضعهم الاقتصادي الجديد
الاستوائية	٢١,٠٠٠,٠٠٠	٥٤,٥٥٠,٠٠٠	١٢٣,٨٦٠,٠٠٠	
بحر	١٩,٢٠٠,٠٠٠	٦١,٠٠٠,٠٠٠	١٢٧,٠٠٠,٠٠٠	
العرال				
الجملة	٢٧٦,٩٠٠	٤٣٥,٣٥٠,٠٠٠	٦٠٧,٢٥٠,٠٠٠	من المتوقع أن يزيد الدعم المركزي للولايات في ميرانية العام القادم ١٩٩٥م - ١٩٩٦م .

٢ الأصول الثابتة والمنقولة

١. لم تشكل الأصول الثابتة مشكلة كبرى في التقسيم بين الولايات الأم والولايات الوليدة وأصبح لازماً على الولايات الجديدة أن تسعى لحل هذه المشكلة بإضافة مبان جديدة للمباني الموجودة أصلاً والعواصم الجديدة غير أن بعض الولايات الجديدة كانت تتمسك بحقوقها في الأصول الثابتة الموجودة في عواصم الولايات القديمة . وهناك مثال مضحك حدث بولاية الجزيرة حيث اقترحت بعض الولايات أن يقسم محرر الولاية الموحود بمذبي إلى أربعة أجزاء كل ولاية تحتفظ بجزء من المحرر لاستخداماتها المختلفة ولا تزال هناك مشاكل في توزيع الشركات التي كانت نابعة للولاية الأم ولم تصل فيها الولايات لحل جذري بعد .

٢. أما الأصول المنقولة فقد قسمت بطريقة عشوائية ، إذ احتفظت الولايات الوليدة بما لديها من عربات وآليات للطرق عند إعلان إعادة تقسيم الولايات واعتبرتها ملكاً لها بوضع اليد .

٣ الكوادر البشرية

١. إن تعزيز الحكم الاتحادي وإرساء قواعده في الولايات يعتمد أساساً على الكوادر البشرية الموروثة والمفتتحة بالعمل في أقاليمه المختلفة ، ولقد شكلت لجنة عليا بالحرطوم لتوزيع الكوادر البشرية على الولايات المختلفة بطريقة تتوحي فيها العدالة والنكافؤ والاحتياجات . وقد أعلنت اللجنة أن ٦٤ % من الكوادر المنقولة من الولايات المختلفة قد عدوا الفل فعبياً ، غير أن بعض الولايات تشكك في هذه النسبة وتدعي أن النسبة لا تزيد عن ٥ % أي حال من الأحوال .

٢. ولقد ظهرت أول مشكلة للكوادر المنقولة إلى الولايات في عدم توافر السكن المناسب لهم لاسيما الكوادر القيادية منهم ، ولا تزال أعداد كبيرة منهم تسكن في استراحات رئاسات الولايات تاركين وراءهم عوائلهم حيث كانوا من قبل . ولقد صدر قرار من ديوان الحكم الاتحادي بألا يحلّي الموظف القيادي المنقول من ولا إلا بعد أن يوفر له السكن المناسب في الولاية المنقول إليها ، الأمر الذي جعل المشكلة تتفاقم . فتجد موظفا يسكن في استراحة ولاية القصارف ببيت أهله وأطفاله في المنزل الحكومي في ولاية أخرى . ويستمر هذه الحال حتى توفر الولاية سكنا مريحا للموظف يستطيع بعده نقل أطفاله وأمرته إليه وإخلاء المنزل لغيره من الموظفين .
٣. وثمة مشكلة ثالثة وهي أن النقل للموظف قد يفرق بينه وبين زوجته العاملة التي ربما لا يتيسر نقلها لوظيفة مناسبة في مقر عمل زوجها ، مما جعل بعض الكوادر المنقولة تستقيل عن العمل كلية .
٤. وثمة مشكلة ثالثة وهي أن الموظف المنقول قد يكون ساكنا مع أسرته أو أسرة زوجته وعند النقل سيواجه باستئجار منزل في الولاية المنقول إليها ولن يسمح له مرتبه للضيئل على الوفاء بمستلزمات المعيشة والسكن في آن واحد .
٥. دفع هذه الأمور حكومات الولايات إلى تحفيز العاملين بشئى المسبل لاسيما كوادر المعلمين والفئات الفنية الوسيطة كالمحاسبين والكتبة فأعطتهم مرتبات إضافية لعلها تمكهم من الاستقرار في مواقع عملهم الجديدة .

٦. ومن الملاحظ في شأن توزيع الكوادر من المركز إلى الولايات أن وراثة مركزية كالتيجارة والنموين والأشغال مثلاً ورعت موظفيها وعمالها بما فيهم المراسلات والحفرء على الولايات فإذا سعى الولايات تعاجاً باستقبال المراسلات والحفرء القادمين من الخرطوم . وبالطبع لم يظف المقدم الحديب لهؤلاء فعادوا أدرأجهم إلى الخرطوم .

٧. ومن المشاكل في هذا الخصوص أن بعض رؤساء مكاتب الولايات للمركبة برئاسة الولايات الجديدة - كوزارة الإسكان مثلاً - وحدوا أنفسهم وقد ففروا من الدرجة السابعة إلى الدرجة الرابعة الوظيفية ، وعالجت وزارة الخدمة العامة والإصلاح الإداري مثل هذه الحالات الشاذة .

٨. هذا ولقد بدأ العاملون بالولايات يتعاملون عن مصير خدمتهم المعاشية الطويلة ، وعن ترفيدهم للمستقبلية ، ولاسيما أولئك العاملون الذين كانوا في كشوفات موحدة كالتصايط التنفيذييين ومهندسي الأشغال والري والمحاسبين والكتبة . ولقد كانت رئاسات هذه الكشوفات الموحدة هي التي تنظم حركة الترقيات والنقل والتدريب والتأديب . أما الآن وقد أصبحوا ضمن كشوفات موظفي الولاية المعنية فيحتاج وصعهم إلى تحديد قانوني يوضح علاقتهم الوظيفية بالولايات ، وقد يكون هذا الأمر من أهم هموم دواوين شئون الخدمة الولائية التي هي في طور التكوين حالياً برئاسة الولايات .

٩. وبقدونا هذه الموضوع إلى التطرق إلى مستقبل العلاقة بين حكومة

الولاية والعاملين في المؤسسات الاتحادية بالولاية مثل القضاة والشرطة بأنواعها وإدارة الكهرباء وديوان الزكاة والمصارف وممل لاشك فيه أن أداء المؤسسات الاتحادية ينعكس سلباً وإيجاباً على الولاية هذا من جهة ومن جهة أخرى يتبادر السؤال الهام: ما هو مصير هذه المؤسسات الاتحادية وموظفيها مستقبلاً حينما يكون الوالي وحكومته حكومات منتخبة من قبل مواطن الولاية ومسئولة عن حسن أداء حكومة الولاية لدى المواطن ولدى ممثليه في المجلس التشريعي الولائي .

١٠. هناك رغبة عارمة في أن تكون قوة الشرطة والسجون والدفاع المدني بالولاية موظفين لدى حكومة الولاية تتحمل مرتباتهم وتدريبهم وحسن إدارتهم .

١١. كما تتساءل حكومات الولايات عن الحكمة في أن يكون ديوان الزكاة مؤسسة مركزية مستقلة بإيراداتها المركزية التي تجبي من موظفي الولاية ومن رروعها وماشيتها وصناعاتها وتجارتها ومع ذلك كله لا يكون فيها نصيب محدد لحكومة الولاية ؟ (ملحوظة : علم الباحث أن رئاسة ديوان الزكاة بصدد تحديد العلاقة مع الولايات فيما يخص إيرادات الزكاة الولائية وذلك عن طريق تخصيص نسبة معينة من إيراد الزكاة لدعم ميزانية الولايات المعنية) .

٤ العلاقة بين الولاية والمجالس المحلية

١. لم تتأثر العلاقة بين الولاية والمجالس المحلية كثيراً من جراء إعادة تقسيم الولايات . وقد ظلت المجالس المحلية تقاسم الولايات كثيراً من

إيراداتها كما أن بعض الولايات العنية تدعم المجالس المحلية الفقيرة دعماً مالياً محسوساً لاسيماً بالنسبة لمرتبات المعلمين في مرحلة الأساس .

٢. ورد في قانون الحكم المحلي لعام ١٩٩١ م أن على حكومة الولاية أن تدعم المجالس المحلية بنسبة ٢٠% من إيرادات الولايات إلا أن هذه المادة قد انعكست تماماً إذ ظلت بعض المجالس المحلية تدعم ميرانيات الولايات بشكل منتظم وأساسي . فعلى سبيل المثال تتشكل إيرادات أسواق المحاصيل بولاية القصار (العشور والقناة) ٨٥% من ميرانيات الولاية والمجالس . وتقاسم الولاية هذه الإيرادات ماصفة مع المجالس المعنية بأن هذه الإيرادات تعتبر قانوناً إيرادات محلية غير ولائية .

٣. ومن الملاحظ أن حكومات الولايات لديها الرعة الأكيدة في دعم المجالس المحلية وإعطائها الفرصة لممارسة صلاحياتها الذاتية الثانوية في تخطيط المشاريع لاستثمارية بكامل إرادتها وحريةا لكي تتمكن من تقديم الخدمات الأساسية لمواطنيها .

٤. حدثت بعض المدرعات بين المجالس المحلية ووزارات حكومات الولايات فيما يخص بعض الصلاحيات والسلطات . وهناك مجالس يبدو فيها تدخل السلطات بشكل سافر وهما الأراضي والخدمات الصحية والبيئية . ذلك أن مجالس المدن تحرص أن تستشار في تخصيص الأراضي السكنية الواقعة داخل حدودها بينما تتمسك وزارة الإسكان للولاية بحقها في توزيع وتخصيص الأراضي من خلال لجان التخطيط العمراني . كما أن الصحة البيئية كانت منذ قيام

لمجلس المحية بعد فبول سنة ١٩٥١ حرراً لا يتجرأ من
حصصت لست ، لا أن سلطة الصحة الولائية بدارع المجالس
في الإشراف عليها .

٥ دور ديوان الحكم الاتحادي في تطوير الولايات

١ بعد كذب هذك وراره عسق شئون الأقاليم برئاسة وزير مركوي ،
ولم تكن حصصها محدودة وقد استبكت لأن ديوان الحكم
الاتحادي برئاسة نائب الأول برئيس الجمهورية ولقد حددت
حصصها في الإشراف على تحرة الحكم الاتحادي التي تشكل
ححر الرويه في هسفه الحكم سرشيد لثورة الإبعاد الوطني ونسبة
لارتباط أنشطة الحكم الولائي بوزراء الحكومة الاتحادية فقد عير
وزير مركوي لحمل مسئولية الإشراف وجمع عطلة الحكم
اللامركزي ورفع تقارير عن أدائه لمجلس الوزراء القومي وللرد
على مساءلة نائب الشعب بالمجلس الوطني الانتقالي عن مسار الحكم
الاتحادي .

٢ وينظر أن يقوم ديوان الحكم الاتحادي بدهر رائد في ترشيد نظام
الحكم اللامركزي بالمنفعة والوجيه والإشراف والتدريب والدعم
القبي والمادي والتسيير بين الولايات والدفع المستمر لتمكين نظام
الشورى والعمل في إطار تسليم السلطة للمواطنين
كم يستطيع الديوان أن يسهم بصورة فعلة في علاج المسائل

لأنه

١ . تحديد علاقة الولايات بالحكومة الاتحادية مما يحدد بممارسة
السلطات المشتركة بينهم والواردة في المادة (١٠) من المرسوم

الدستوري الرابع ، وهى التخطيط العمراني ، التصرف في الأراضي ، الإشراف على الخدمة العامة ، التخطيط الثقافي والإعلامي ، الإحصاء .

٢ . القيام بالإشراف على قيادات الكوادر الإدارية العليا من الترقّيات والنقل والتدريب والتدرّج بها في نهاية الأمر إلى أن تكون من مسؤوليات الولايات المطلقة .

٣ إجراء البحوث وتنشيط الجامعات والمؤسسات الأكاديمية المركزية للاهتمام بالبحث في شؤون الحكم الاتحادي .

٤ مساعدة الولايات في وضع الهياكل اللازمة للتنظيم السياسي في الولايات ، وبث الوعي السياسي لدى مواطني الولايات والتطوير بمصامير وهياكل وعلاقات النظام السياسي وقوانينه وإجراءاته .

الإيجابيات المترتبة على إعادة تقسيم الولايات

١ . لقد رار الباحث رئاسة ولاية من الولايات الأم : (ولاية الجزيرة) ، وولاية جديدة هي (ولاية القصارف) . وكان القصد معرفة الآثار المترتبة على إعادة تقسيم الولايات على كل منهما .

٢ . ولقد حرج الباحثان باطناع يحاي عن سير الحكم الاتحادي ورصاء الناس عنه وتفصيله على الوضع السابق لإعادة تقسيم الولايات ، وذلك لأسباب التالية :

أ . عدالة توزيع الموارد المالية

١ . يشعر الباحثان أن العن الذي كان في نفوس بعض المناطق الحديثة في الولايات السابقة قد زال تماماً ، وبذلك لأنهم أصبحوا يتحكمون في تخصيصها وصرفها إذ كان الاهتمام

في الماضي يقف على عواصم الولايات الكبرى وإغفال المدن الصغيرة. أما الآن فقد أصبح الدماريين عاصمة ولأية بيما كانت في الماضي مهمشة. كما رفعت نقطة غيار مدينة قلع النحل إلى مستشفى ريفي، ورفعت شفعانة للمفارة إلى مستشفى ريفي في ظل الولاية الجديدة (القصارف).

٢. قالت المدن الصغيرة أهمية خاصة حينما فتحت فيها كليات جمعية (فالحوش والمناقل مثلا أصبحتا تسقبلان طلابا جمعيين في كليات جامعة) فتحوّلت من قرى مغمورة إلى مدن في غاية الأهمية.

ب. تقصير الظل الإداري وسرعة حل المشاكل

١. لقد وجد المواطنون اهتماما أكثر وسرعة في حل المشاكل من جانب حكومة الولاية ممثلة في وررائها الذين أصبحوا يستجيبون ويتصرفون لمشاكل المواطنين بشكل فوري، فعلى سبيل المثال إذا ظهر الجراد في منطقة سمسم بالقصارف فإن وزير الزراعة يستطيع أن يرور المنطقة في يومه ويفرر شيف بشأنها سريعا ولا يمكن أن تكون الاستجابة بنفس السرعة إذا كانت عاصمة الولاية كسلا مثلا.

ج. مشاركة المواطنين وارتفاع اهتمامهم بمشاكل ولاياتهم

١. وهذه إيجابية جديدة لإعادة تفسير الولايات فقد ازداد حماس المواطنين في الولايات الجديدة وأصبحوا يشاركون حكوماتهم مشاركة فعلية في تطوير ولاياتهم.

٢. وكذلك على تلك نسوق تحاوب مواظبي ولاية القصارف
لغير الولاية الذي حدث في إبريل إذ بلغت تبرعات المواطنين
مليون جنيه . ويتسائل المرء : إذا كان الوالي في مدينة كسلا
وحده إلى القصارف وأقام بغيرها فهل يبلغ النزع هذا الحد
الذي بلغه ؟
٣. ولقد لمس الباحث حقيقة أن المجالس المحلية قد تمكنت لأول
مرة من الاستيلاء على أموالها والتصرف فيها باستقلال تام
عن عاصمة الولاية . كما أصبحت المجالس المحلية تتقن في
استنباط المشاريع الاستثمارية التي تقرر عليها إيرادات
إضافية لمزيد من الصرف على الخدمات .
٤. كما استطاعت أن تحفر فئة المعلمين لبقوا في القرى النائية
ويسمروا في مراولة مهنة التكريس الطاردة ، وقد استجذبت
المجالس حوافر لرفع مرتبات المعلمين إلى الضعف ، وعلى
ميزات للمعلمين على حساب المجلس المحلي . الأمر الذي
جعل المعلمين أكثر استقرارا وقتولا للعمل بالقرى النائية .

السياسات

١. نتلخص سياسات إعادة تقسيم الولايات في مسألتين جوهريتين ولكنهما
مسألتان مؤقتتان ليستا مستعصيتي الحل وهما :
- أ. قلة الكوادر البشرية المدربة وعدم استقرار الكوادر المنقولة إلى
الولايات الجديدة ، وهذه المشكلة في طريقها إلى الحل من خلال
توفير الحوافز المالية التي تعزى العاملين بقول الوضع الجديد في
الولايات الجديدة ، من خلال توفير السكن المناسب للقيادات الإدارية

و المهية العليا والمهندسين و الأطباء و الزراعيين و غيرهم

ب قلة الموارد المالية و الإمكانيات المادية في بعض الولايات لاسيما بعض الولايات القديمة فقد استأثرت الولايات الجديدة بمواردها الا انما وتأثرت الولايات الام سلبا بقلة مواردها في حين أن الصرف على الخدمات المختلفة ظل كما هو . ومثال ذلك ولاية الحزيرة بـ مدني ففي حين أن مواردها صغرت باستقلال الدمازين وسنجه وسنار وكوسني وريثك بمواردها الا انما لا تزال تواجه الصرف على ٨٤ مدرسته ثانوية عليا من مجموع ١٣٢ مدرسة ثانوية كانت تتبع للولاية الوسطي بأكملها كما ورثت ١٥٠٤ مدرسة من مدارس الأساس من مجموع ٣٠٠٠ مدرسة تابعة للولاية الوسطي سابقا ، لا أن قلة الموارد المالية هذه أضر همة الولايات فأصبح تنسيق استثمارات ومشاريع إساحية قديمة نعوص ما فقدته من موارد قديمة ونطالب هذه الولايات بأن نعوص لها صلاحيات هيئة الاستثمار حتى نستطيع أن نتصرف بحرية وفعالية في توزيع أراضي الاستثمار وهي نزع الأراضي التي لم تستثمر في موعدها المحدد .

خاتمة

١. يبدو أن الحكم الاتحادي لا يزال في طور النجربة ولا تزال الحكومة المركزية تعدل وتطور في القوانين التي تحكمها حتى تصل به إلى بلوغ عاياته المحددة التي تتلخص في تمكين المواطن من المشاركة في الحكم واتحاد القرار المحلي . ولذلك فإن تقييم التجربة لن يكون تقييما مكتملا لا بعد مصي سنوات عديدة على الأداء والإجراءات .

٢. على أن الباحثين متفائلين مما رأوا وشاهدوا بأن المواطنين في الولايات

المحلفة سعداء بعلوم الحكم الاتحادي ، ومشتركون في مؤسساته ومهتمون بإنجاحه .

٣ وسلاحظ الباحث أن ثمة مواضيع كثيرة وصلاحيات مشتركة بين حكومة الولاية والحكومة المركزية وصلاحيات متداخلة بين حكومة الولاية والحكم المحلي لا تزال في حاجة ماسة للحوار والنقاش توطئة للوصول فيها إلى الحلول المثلى .

وسيكون من المفيد جدا أن يعقد مؤتمر شامل يناقش الموضوعات التالية :

- أ. العلاقات المالية بين حكومة الولاية والحكومة المركزية .
- ب. العلاقات الوظيفية بين حكومة الولاية وموظفي المؤسسات المركزية بالولاية والموظفين المنقولين للولاية من كشوفات عامة بشكل نهائي .
- ج. تحديد الصلاحيات الولائية والمركزية فيما يخص السلطات المشتركة بين الولاية والمركز التي ورد ذكرها في المادة العاشرة من المرسوم الدستوري الرابع (تأسيس الحكم الاتحادي ١٩٩١) .

- د. العلاقات المالية بين حكومة الولاية والمجالس المحلية .
- هـ. تداخل السلطات بين المجالس المحلية والولايات الولائية .
- و. مسؤولية الرقابة والمساءلة عن أداء الحكومة الولائية ودور الحغار التشريعي للولاية المزمع انتخابه في أو قبل ١٩٩٥/٦/٣٠ وفقا للمرسوم الدستوري الرابع وتخطيط لجنة الانتخابات.

النظام الفدرالي والتنمية الاقتصادية والاجتماعية بالتكيز على تجربة ولاية دارفور

للتنجاني مصطفى محمد صالح

الوحدة في التنوع .

يعتبر السودان الدولة الكبرى في القارة الإفريقية من حيث الرقعة الجغرافية ، إذ تبلغ مساحته حوالي المليون ميل مربع وهي تعادل مساحة كل من أسبانيا ، إيطاليا ، فرنسا ، بريطانيا ، البرتغال ، اسويد ، الرويح ، اندونيسيا ، وبلجيكا مجتمعة . (١) وتضم هذه المساحة العديد من الكيانات العرقية ذات الأصول المتباينة . فهناك المجموعات العربية التي تسكن حول بحرى النيل الأبيض والأزرق ونهر النيل وفي أرض النطانة إضافة إلى تلك التي تستقر في كل من شمال وحبوب كردفان ودارفور ، وتوجد المجموعات الزنجية في الحبوب وجبال النوبة وبعض أجزاء دارفور . فضلا عن هذا هناك الجماعات الحامية كانشة في الشرق والراغوة والمدوب والنرتي وغيرهم في غرب السودان .

ويلاحظ أن هذه الكيانات تتباين من حيث اللون والدين واللغة . فعلى الرغم من أن معظم سكان السودان - خاصة في الشمال - يتحدثون اللغة العربية على درجة من الاختلاف ، إلا أن معظم الجماعات غير العربية مارالت تحتفظ بلغاتها المحلية التي تستخدمها إلى جانب اللغة العربية كالمحسن والسكوت واليهودية والفور والراغوة والمساليب على سبيل المثال لا الحصر . وهناك جماعات فقدت

لعاتها المحلية تدريجيا بعد اعتناقها للإسلام كالبرني والبرقد في شمال دارفور وصارت تتحدث اللغة العربية كلغة أم .

وسبجة للانصهار والتزاوج بين المجموعات ذات الجذور العربية والإفريقية منذ عهود سحيقة فقد تكونت هذه السحنة السودانية التي أحدثت من الملامح العربية والإفريقية بسبب متفاوتة تميز بها الشعب السوداني من بين الشعوب العربية والإفريقية ، فأصبح الشعب العربي وسط الأفارقة والإفريقي وسط الشعوب العربية .

كما أدى اختلاف الطقس والمناخ والظروف البيئية من صحارى وغابات وسهول غنية وفقيرة ، وتنوع للموارد الطبيعية على امتداد رقعة الصحراء إلى تعدد النشاطات الاقتصادية وسل كسب العيش في ربوع السودان المختلفة مثل الرعي والصيد والزراعة والتجارة والهدنة والسياحة . وكان طبيعيا أن يؤدي هذا التنوع البيئي والأثني والديني والاقتصادي إلى تنابض وتعدد الموروث الثقافي والعادات والتقاليد وأعراف المجتمعات المحلية في السودان بحيث أصبح من السعير الحثيث عن ثقافة سودانية واحدة بدلا عن عدة ثقافات فرعية تعمص حميعها على إثراء الثقافة القومية السودانية التي أعطت السودان وصعها المميز والمتفرد في العالمين العربي والإفريقي كما أسلف .

الفشل المستمر في تحقيق التنمية المتوازنة

وبالنظر إلى هذا التباين في التركيبة الاجتماعية للشعب السوداني كان من السهي أن يواجه السودان منذ فجر الاستقلال بعض المشكلات الجوهرية مثل قصبة الهوية والوحدة الوطنية وكيفية إدارة السودان بملايه وحله المختلفة وكياناته العرقية المتميزة وثقافته المتنوعة . إذ كثيرا ما تؤدي السياسات الحاطئة التي تتخذها الحكومات لتحقيق مكاسب حزبية وعدم توفر المعلومة الصحيحة لدى الحكومة ، عن طبيعة مشكلات الريف وخصوصيتها ، وصعوبة

لاتصال بين المركز والأطراف ووعورة الطرق البرية إلى صدور قرارات من المركز من دون أن تسبقها دراسات جادة مما أصاب خطط تنمية الريف بالإحفاق كما يتضح ذلك من إنشاء مصنع ألنان باننوسة الذي تحول إلى مصنع لإنتاج بدرة الكركدى والصمغ العربي (٢) وأدى هذا الإحفاق المستمر إلى سوء توزيع مشاريع التنمية والخدمات الاجتماعية وتكدس الصناعات ومشاريع التنمية في المنطقة التي عرفت سميت للتنمية (مدي ، سفار ، كوستي) على حساب المناطق الأخرى النائية .

وبالطبع فقد تسبب هذا في تخلف تلك المناطق عن مصمار التعليم والتنمية وتكثف الجهل والفقر والمرض وبدرة الكفاءات المحلية . ولما كان التعبير في الوظائف القيادية العليا يحتاج إلى كفاءات علمية مقننة ، فقد تسببت صالة فرص التعليم في استحالة تعيين أبناء هذه المناطق في تلك الوظائف المرموقة التي تتطلب تعليما عاليا مما يعنى إدارة شؤونها بالمتعلمين من أبناء المناطق الأخرى بعد الاستقلال ، الشيء الذي رسم فيهم - خاصة في الجنوب - بعض مشاعر عدم الرضى كما يبدو من إطلاق لفظة "مذكرو" على الشماليين هناك .

ومما زاد الأمر سوءا أن الأحزاب التقليدية والحكومات الطائفية التي تولت إدارة البلاد منذ فجر الاستقلال ظلت تدرس على صنق تحوفات هذه العنات المهمة بتقاعسها عن أحداث التنمية المتوالية ، بل وتعتمدها في بعض الأحيان إبقاء بعض المناطق الجغرافية متخلفة حتى لا يحرج مواطنوها من قبضتها باعتبارها مناطق مفعولة لها كما يتضح ذلك من الجداول التالية :

(أ) الدوائر التي نلها حزب الأمة والاتحادي
في انتخابات ١٩٥٨م (٣)

الإقليم	الاتحادي	الأمة
البيلا الأزرق	١٧	١٦
دارفور	٣	١٩
كسلا	١	٥
الخرطوم	٨	-
كردفان	١٠	١٥
الشمالية	٢	٢
المجموع	٤١	٥٧

(ب) الدوائر التي نلها حزب الأمة والاتحادي
في انتخابات ١٩٦٥م

الإقليم	الاتحادي	الأمة
البيلا الأزرق	١٤	٢٩
دارفور	٦	١٦
كسلا	٢	٧
الخرطوم	١١	١
كردفان	٩	١٨
الشمالية	١٠	٤
المجموع	٥٢	٧٥

(ج) الدوائر التي نالها كل حزب في انتخابات ١٩٦٥م
في شمال السودان

الإقليم	الأمة	الاتحادي	مستقل	شعب	ميثاق	بجه	المجموع
كردفان	١٨	٩	٩	-	-	-	٣٦
النيل الأزرق	٢٩	١٤	٢	-	-	-	٤٥
الخرطوم	١	١١	-	-	-	-	١٢
دارفور	١٦	٦	١	-	١	-	٢٤
الشمالية	٤	١٠	٢	١	-	-	١٧
كسلا	٧	٢	١	٢	٢	١	١٥

(د) الدوائر الحضرية التي فاز فيها كل حزب
في انتخابات ١٩٨٦م

تعليم	لامه	الاتحادي	الجهة الإسلامية	القومي السوداني	الحزب الشيوعي
الخرطوم	٦	٩	١٣	١	٢
الشرقي	٧	١٧	٢	-	-
الشمالي	-	١١	٤	-	-
لأوسط	٢٩	١٥	٤	-	-
كردفان	٢٠	٩	٣	٧	-
دارفور	٣٤	٢	٢	-	-

يلاحظ من ذلك هيمنة حرب الأمة على إقليمي دارفور وكردفان وهمنه الاتحادي السقراطي على الإقليم الشمالي والشرقي . وكان الهدف من تلك السياسات المبيحة أن تظن هذه الدوائر الحزبية دوائر مصمومة يعوزها قطب الحرب وهو ما عرّف بمصطلح " تصدير النواب " أو " نواب بالمراسه في السياسة السودانية . كما قصد أيضا الحصول على " نواب الإشارة " وهم النواب المحليون الذين لا يعصون أمرا لرعيهم أو راعي الحرب . ولأن هؤلاء يعوزون " بركة " الرعي ، فهم دوما رهس إبتارته وطوع خسه بوجههم راب اليمين ودات الشمال كيهم يريد . ولعله لدات المسبب نرحت هذه الأحزاب النقابية على تبني سياسة توجيه الخدمات الحكومية لمناطق أخرى خارج هذه الدوائر " المفقولة " لها ، تبعيا وراء استقطاب نواب وإرضاء بحبين جدد (١٤) ، الأمر الذي كرس الفقر والجهل والتخلف في بعض الأقاليم السائبة التي أصبحت تعرف الآن بالمهمشة مثل كردفان ودارفور وجمال النوبة ومنطوق النجة وبعض مناطق النيل الأبيض .

ومن أسباب إحقاق تنمية المنطوق المهمشة أن الاختيار للمصائب العام كان يتم بالوراثة والجد والانتفاء إلى البيوت بصرف النظر عن الخبرة والمؤهلات . وصار الهدف من اختيار الشخص بلورة ليس خدمته الشعب وتحقيق رفاهيته بل الحفاظ على مكاسب الحرب ومصالحه وتهيئة لهذه السياسة هدف أتى إلى سدة الحكم أفراد ليس لهم هم سوى مصالحهم الخاصة ورعاية مصالح أحرانهم صابرين بمصالح البلاد العليا وهموم المواطنين عرص الحائط . وبستمرار هذه السياسة الحزبية تخلفت بعض المناطق النائية عن مسار التنمية وتولد شعور قوي لدى فئاتها الاجتماعية خاصة المثقفين منهم - بالعن والظلم الاجتماعي .

نادي هؤلاء المثقفون بتطبيق النظام الفدرالي كأصح البظم لتحقيق العدالة والمساواة بين أقاليم السودان المختلفة وتمكين أهلها من حكم أنفسهم بأنفسهم .
 لا أن تلك النداءات والمطالب على الرغم من معقوليتها - لم تجد أدنى صدى في
 من قبل الحكومات الحزبية والطائفية التي حكمت البلاد مما أدى إلى تدمير
 الجيوب والنبوة بل وتمردهم ، وفي مؤتمر النجدة في الشروق سنة ١٩٥٨م
 وجبهه بهضبة دارفور في العرب واتحاد عام أبناء النوبة في الجيوب العربي
 كتطبيقات مطلية وجماعات صعط ولكن درجت الحكومات المتعاقبة على
 أنهم هذه التكتلات بالعصرية . وتولد نتيجة لذلك سوء فهم بين هذه التطبيقات
 والحكومات المتعاقبة . فبينما كانت هذه التجمعات الجهوية تعتقد أن الطائفية
 والأحزاب التقليدية تعمل صدها في الحفاء وتتعهد تهميش وتحلف مناطقها عملا
 بسياسة " حوز كلتيك ينمك " ، كانت تلك الحكومات تزي في هذه التطبيقات
 ملامح الانفصال باعتبار أن المطالبة بالنظام الفدرالي هي أول خطوة
 محاولة الانفصال وتهديد وحدة السودان . واستمرت الحكومات المتعاقبة - على
 أية حال في إدارة شؤون البلاد من المركز بعمومية المعرفة ، علما بأنه حسب
 وجهه نظر هذه الفئات المهمشة كانت هناك بدائل أفضل لسياسة الحكومة في
 معظم تصرفاتها ، إما لجهلها بالحقائق الأساسية أو لتعندتها في السير فسي داك
 الاتجاه لتحقيق مكسب لا تستطيع الإفصاح عنها كالرغبة في تكريس الجهل في
 بعض المناطق النائية إبقاء لنفوذها .

ومن جانبها ، حينما فشلت هذه التطبيقات في إقناع الحكومات المتعاقبة
 بجبوى أطروحاتها ، بدأت تمارس عليها صعوط مختلفة مثل إثارة الفلاقل
 والعن و الاشتراك في عدد من المحاولات الانفلاقية الفاشلة حتى قيم ثورة الإنقاذ
 الوطني . (٥)

يقضي الموضوعية أن يذكر هـ أن هذا الإصرار على التمسك بالطام
الفرالي تولد أيضا نتيجة لإحساس بعض أبناء الجنوب وجبال النوبة المسيحيين
الذين بنميرور ثقافتهم الفرعية بأن استمرار المد العربي / الإسلامي سوف
يهدد وجودهم مستقبلا ويشكل تهديدا لاستمرار ثقافتهم المتميزة . لذلك
بدأوا يطالبون بتطبيق النظام الفدرالي كضمان وحيد صدقوا بهم في التبار
العربي / الإسلامي الكاسح . فدأوا بضرورة وضع اعتبار للتعددية والتنوع
الثقافي انطلاقا مما يعرضه الواقع الاجتماعي في الشرع السوداني بما فيه من
التباين العرقي والديني واللغوي واللحوي والثقافي .

وصح جليا من كل ما سبق أن تلك التكتلات الإقليمية سواء أكانت في
الشرق (اتحاد أبناء البحة) أو في دارفور (جبهة بهصة دارفور) أو كردفان
(اتحاد عام أبناء النوبة) أو في الجنوب (جبهة الجنوب) تكتلات وجبهات
مطلبية تسعى لتحقيق رغبات وطموحات مواطنيها المتمثلة في مشاركة أبنائها
في السلطة وتمكينها من حكم نفسها نفسها والسعي الحثيث لتنمية مناطقها أسوة
ببقية أنحاء السودان الأخرى . ولكن هذه المطالب رغم معقوليتها كانت في
الواقع تتعارض مع مصالح الأحرار التقليدية التي طلت تحكم السودان عن
طريق تكوين حكومات ائتلافية يتركها الميزان وأبى على توزيع الحقائق
الورارية لآل البيت و " المحاسيب " حفاظا على مصالحها ومن النديهي أن
تتمية تلك المناطق المذكورة انما يقضي على نفوذها التقليدي في تلك النطاق .
لذلك لم تحد تلك الدعوات الإصلاحية أدا صاغية بل لقد سعت تلك الحكومات
الحربية بتهم قيادي التكتلات الجهوية ووصمها بالعنصرية لتسلط الأصواء
سعيدا عن تلك المطالب العادلة ومناقشة القضايا المصيرية .

نجربة الحكم الإقليمي

في فترة مايو ، سبحة للاعراخ السياسي والأمني الذي تحقق في الجنوب بعد اتمام اتفاقية ادس أنبا في سنة ١٩٧٢م أمكن تطبيق الحكم لإقليمسي في الجنوب . كما نصت عليه ، الاتفاقية . وكان من أبرز سماته تمكين أبناء الجنوب من إدارة شئونهم بأنفسهم إضافة إلى تخصيص مزيد من الحفائث الورارية لهم في الحكومة المركزية ، بل ذهبت الحكومة إلى أبعد من ذلك بتقليد أحد أبناء الجنوب وهو السيد ابن البرر منصب نائب رئيس الجمهورية لأول مرة في سريخ السوء ، ثم تبعه تعيين اللواء حوريف لاقو في نفس المنصب .

لقد شجع هذا انعكسب الذي أحرره الجنوبيون أبناء المناطق المهمشة الأخرى لمطالبته بتعميم تجربة الحكم الإقليمي على بقية أنحاء السودان وإتاحة الفرصة لمنسوبة بهم أبصاً للمشاركة في السلطة وتمكينهم من إدارة شئونهم بأنفسهم أسوة بالجنوبيين . ومن ساعد على ذلك أنه في نفس هذه الأثناء بدأت بعض المشكلات تطل برأسه بصورة حادة مثل هجرة العمالة من الزيف و استقراره في أطراف المدن الكبرى مع تزايد حدة الفقر في الأقاليم . وأدى هذا إلى اكتظاظ العاصمة القومية بالساحرين من كل أنحاء القطر مما ينع دليلاً مثلاً على سوء التخطيط الاقتصادي في البلاد . فمن خلال تقرير مكتب العمل الدولي خلال العقود الأربعة المنصرمة تبين أن الجهود الاستثمارية قد تركزت على القطاع الزراعي المروي والمطري الآلي ، مع إغفال تسام للقطاع الزراعي التقليدي شعبيه السائي والحيواني ، على الرغم من أن ذات التقرير أثبتت أن القطر التقليدي هو المجزى والعمود الفقري لاقتصاد السودان والأمثل لنوربع ثروة البلاد وتحقيق العدالة الاجتماعية (٦) ونتيجة لهذا المسار الإنمائي الحطى والتنمية عبر المتواربة تم إغفال الزيف السوداني وترتب عليه هذه الهجرة

الداخلية العارمة مما اضطرت الدولة لتقنن طاهره "الكشاك" والعوة الإجبارية للمهاجرين والرحيل إلى مناطقهم الأصلية ، السياسة التي اعترها المحللون الاجتماعيون كمحاولة يائسة لتفويض الطل بدلا من العصب و كفس الرووس في الرمال . لأنه ما أن ستهي رحلة العوة الإحصائية حتى عكر المنعون من العاصمة إلى اتحرك إليها تارة أخرى لأن الشريف السوداني دمار منطقة طاردة بكل المعايير .

الإيجاد محرج من هذا المأرق ، ومع وجود اعتسرات أخرى فقد رات السلطة المركزية انذاك أن تتبني نظام الحكم الإقليمي لرما يسعد كثير هي وقف هذه الهجرة الداخلية والروح إلى العاصمة على أمل أن تمة الشريف قد نعمل على تقرب الشقة سه و نير الحصر

وساء على اقناع السلطة المركزية لأول مرة بصعوده إلى لم تكن استحالة إدارة قطر مترامي الأطراف كالسودان من المركز ، وتوسع لفاعده المشاركة في السلطة وتمليم السلطة للشعب ونقص الطل الإداري وتقليل الهجرة الداخلية ، فقد صدر قانون الحكم الإقليمي في سبتمبر ١٩٨٠م ومع موحيه تقسيم شمال السودان إلى خمسة أقاليم وهي : الأوسط ، الشمالي ، الشرقي ، كردفان ودارفور إضافة إلى معتمدية العاصمة نفومية هي الخرطوم وطل الإقليم الجنوبي على حاله .

إيجابيات الحكم الإقليمي

يعتبر تطبيق الحكم الإقليمي بداية لرعدة حكم الطائفية وتؤ الماصب الدستورية بالوراثة وعراقه الدم . كما أنه وجه طاقات أساء الأقاليم لأول مرة لباء أقاليمهم طالما تم تحقيق أمنية الفواد ألا وهي الحكم اللامركزي . إضافة إلى هذا ، فقد تم تقرب مراكز صنع القرار وتوسيع سبي لقاعدة المشاركة في

السلطة وإطلاق قدر من الحرية للحكومات الإقليمية لاتخاذ ما تراه مناسباً ، مستخدمة في ذلك الفوايز والسلطات المفوضة إليها من المركز لأول مرة .

إخفاق تجربة الحكم الإقليمي

على الرغم من الإيجابيات الوارد ذكرها والشعارات الدرافة والنوايا الحسنة التي أداها الحكم المايوي ، إلا أن الحكم الإقليمي فشل في تحقيق الأهداف المرجوة منه لعدة أسباب يمكن إحملها فيما يلي :

أولاً : كانت الحكومة المركزية غير مستعدة في كثير من الأحيان لتفويض سلطاتها والتنازل عنها للحكومات الإقليمية . لذلك فقد اختلف الواقع عن التخطيط منذ الوهلة الأولى .

ثانياً : على الرغم من الانتقادات التي وجهت للحكومات الحزبية والطائفية من إهمال للريف تكريس لمصالحها وإبقاء لنفوذها ، إلا أن الحكومات الإقليمية فشلت أيضاً في تحقيق التنمية المتوارية وتنمية الريف التي بشرت بها .

ثالثاً : نتيجة لتفشي المحسوبية واستغلال النفوذ - خاصة في العهد الحربي - لم تتمكن الحكومة المركزية من نقل الكوادر الإدارية والعبية في مختلف المواقع إلى الحكومات الإقليمية . كما أن العديد من الموظفين القديدين يترقون على حساب الوظائف المحصنة للأقاليم المختلفة مثل دارفور لتحسن معاشاتهم قبيلاً إنهاء الخدمة من دون أن ينفذوا البقلية . وترتب على ذلك تسيير دولاب العمل في بعض هذه الأقاليم النائية بموظفين غير مؤهلين لاداء مهام الوظائف الموكلة إليهم . (٧)

رابعاً:

لعل من أكثر دواعي فشل الحكم الإقليمي في إقليم دارفور فشل الحكومة المركزية في استقطاب موارد مالية كافية لمسا عسها وتمكينها من أداء واجاتها وتصريف شئونها وإن الأسم المركزي على قلبه - لا يكفي لمقابلة بعقت العصل الأول والأجهزة الأمنية مهابك عن تحقيق التنمية وتطوير الإقليم .

خامساً :

لأن الرعيم الذي يعور حربه في الانتخابات هو الذي يشكل الحكومة الجديدة ويعين حكام الأقاليم في فترة الديمقراطية الثالثة التي انتهت بمجيء ثورة الإنقاذ الوطني ، أصبح حكام الأقاليم يهتمون بمصالح الحرب الذي أتى بهم إلى الحكم بتلميع مواقفهم والحفاظ على مكتسباته أكثر من حرصهم على مصالح الشعب وذلك لكي يصمموا له العور في الانتخابات القادمة ولهذا السبب كثير ما يعص الحكم الطرف عن مطالب المواطنين خاصة إذا كانت تمس مصالح الحوب فعلى سبيل المثال لقد ظل حاكم دارفور الأسبق في فترة الديمقراطية الثالثة التي أعقبت الحكومة الانتقالية يعني من مسئولياته تجاه حربه وجود أية قوات أجنبية على تراب إقليم دارفور هي حين أن الكثيرين من مواطنيه متأكدون من وجود هذه القوات الأجنبية المعروفة بالفعل الإسلامي لأنهم كانوا يتبادلون معها العنف كل يوم في منطقة وادي هور في نحوم الصحراء . وكانت تلك القوات وراء انتشار ظاهرة الذهب المسلح التي اجتاحت إقليم دارفور وكنت عنها صحيفة الرية آنذاك بإسهاب . وهذا إن دل على شيء إنما يدل على أن الحاكم الذي لا يعينه المواطنون بمرادهم الحرية قد لا يحترم إرادة ورغبة مواطنيه بقدر ما يسعى لإرضاء

وتحقيق رغبات من يبدع سلطة التعيين والإعفاء .

سلباً :

إن تجربة الحكم الإقليمي في ولاية دارفور قد تركت أثراً عميقة وحرارات في نفوس سبها إذ كرست روح القبلية بصورة لم يسبق لها مثيل في بقية أنحاء السودان . وكما هو معلوم لقد تم تشكيل أول حكومة إقليمية في فترة الحكم الإقليمي في سنة ١٩٨١م على أساس النقل القبلي^(٩) وهذا ما شجع الكثير من القبائل الكبيرة لأن تتكلم وتحرم أمرها وتصوت لحرب واحد في الانتخابات حتى تتمكن من الحصول على امتيازات ومكاسب سياسية ووعود محددة إذا حدث أن فاز ذلك الحرب في الانتخابات القومية واستطاع أن يشكل الحكومة القادمة . ولهذا السبب صال العرب الريادية يصوتون يوم لحرب الأمة كما أن فور الشمال الذين يسكنون في مناطق كنم وكناكية يصوتون ككتلة واحدة للاتحادي الديمقراطي كما ظل الحرب الاتحادي الديمقراطي يراود ويعري الفور في غرب دارفور للتحويل إليه من حزب الأمة وهالك اتهام بأن كلاً من الحزبين الكبيرين (الأمة والاتحادي الديمقراطي) قام بتمويل أحد أطراف النزاع في تلك الحرب ؛ كل يؤازر حليفه ، الشيء الذي أطال عمر الحرب وكلف المريد من الخسائر في الأموال والأفوس البريئة . وكان هذا التداعي أحد دوافع قيام ثورة الإنقاذ الوطني لإحمد ناز بعثة القبلية في دارفور^(١٠) وهكذا فقد ساعدت الأحرار الكبرى في صراعها الممحوم على السلطنة على تأطير العمل السياسي في إقليم دارفور على أساس الانتماء والولاء القبلي دلاً من الفكر . وأصبح الفرد في دارفور يؤيد مرشحاً بعينه

لا لأفكاره وأفهم التي يؤمن بها والبرنامج السياسي الذي يطرحه كما هو متعارف عليه في كل أنحاء العالم ، ولكن للولاء القبلي وحده . وقد قاد هذا الوضع النضال إلى تقوية روح العصية القبلية ومركزية القبيلة مما أدى في حاشية المطاف إلى تأجيج سير الاحتراب القبلي .

وحلاصة القول إن تجربة الحكم الإقليمي في إقليم دارفور لم تستطع أن تحقق الكثير من أهدافها ولكنها بالعكس خلقت مجتمع منعس على نفسه ويصعب توحيده وإعادته إلى الحالة التي كان عليها قبل ديسمبر ١٩٨٠م حين كان في استطاعة أي فرد أن يحوب الإقليم شمالا وجنوبا " لا يحشى إلا الله والدنوب على غنمه "

٥ الجديد في النظام الفدرالي ؟

لقد ظل الشعب السوداني يبحث عن الخيار الأمثل لإدارة البلاد منذ تحرير الاستقلال ووضح جلد من خلال الممارسة أن الحكم المركزي من الخطوط ليس هو النظام الأمثل لإدارة قطر تصاهي مساحته مساحة تسع دول أوربية مجتمعة كما أسلفنا ويتميز هذا التنوع الجغرافي والأثني والديني والثقافي الذي قلم يوحد مثله في إفريقيا . لذلك يعتبر النظام الفدرالي السائد اليوم السدي تسم موحه بقسيم السودان إلى ست وعشرين ولاية خلاصة اجتهدات أبناء السودان انطلاقا من معطيات واقعهم الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والديني والثقافي وتوحيحا لمحاولات سابقة كان اجراها الحكم الإقليمي اللامركزي الذي بدأ بالعمل به في سنة ١٩٨٠م .

ومفارقة لكل المحاولات والتجارب السابقة ، تعتبر تجربة النظام الفدرالي مرحلة متقدمة لأنها تتجاوز عيوب المراحل السابقة وتستصحب معها محاسنها . فضلا عن أن الكيانات المحلية في السابق كانت تهدر وقتا ثمنا وجهدا في إثارة

البللة والقلق وهي تكوين أحزاب وتكتلات عرقية وإقليمية وجنسية يعرض
 القور في الانتخابات لإسماع صوتها من داخل البرلمان لحمل الحكومة على
 الاعتراف بعدالة قضاياها ومطالبها وإدعائها للأحد بالتعددية ووضع اعتبار
 لسوق النقابي ، وما يتطلب ذلك من توسيع قاعدة المشاركة والشورى وتحقيق
 المساواة والعدالة في توزيع ثروات البلاد وتنمية المناطق المتخلفة ، فإن النظام
 انغمر الي يطلق انداء بالاعتراف بهذا الواقع الاجتماعي وهذا من شأنه إطلاق
 الطاقات الحسية وتوجيهها للإنتاج واستغلال الرمز في البناء والتنمية ، صحيح
 لقد رفعت الحكومات السابقة شعارات تسليم السلطة للشعب ومشاركة الجماهير
 في السلطة التشريعية والرقابية وتقصير الظل الإداري وتنمية الريف وإتاحة
 الفرصة للمواطنين لحل مشكلاتهم بالكيفية التي يرونها لأنهم أدري من غيرهم
 بشؤون مناطقهم ، إلا أن معظم هذه الأهداف السامية والشعارات النراقية ذهبت
 أثر رح الرياح ولم تجد طريقها إلى التنفيذ . وهذا إما لأن الحكومات لم تكن جادة
 في تعهد ما تعد به من سياسات لأنها كانت نرمي إلى الاستهلاك السياسي كما
 هو الحال إبان العهد المايوي أو لأنها ليس لها مصلحة في تعهد هذه السياسات
 والشعارات لأن مصالحهم تتحقق أكثر عندما يسود الجهل . لذلك كانت تسعى
 لتطويع بعض المناطق وتعتمد تهميش البعض الآخر وإهمالها لتطويل أفاعسها
 وملك شراء الدعم واستغلال الجهلة كما ندى ذلك جليا في العهد الحزبي فسي
 إقليم دارفور .

لقد تجاوزت ثورة الإنقاذ الوطني هذه الإشكالية برفع شعار التنمية
 المتوازنة واعتارده - أي التنمية المتوازنة - من أهم ملامح السياسة
 الاقتصادية للبرنامج الثاني نمشيا مع قواعد الشريعة الإسلامية العسراء التي
 تحصر على ضرورة سطر العدل بين الناس ومساوئهم في الحقوق والواجبات

ويمكن القول إن الكثير من هذه الشجرات والطموحات كانت معلنة في السابق من قبل الحكومة اللامركزية إلا أنها غالباً ما كانت تتاجر بهذه الأطروحات مثلما ظلت ندموم بقصبة تطبيق الشريعة الإسلامية أما الحديد في نظام الحكم الاتحادي هو هذه الجدية والرغبة المؤكدة في المضي قدماً نحو تحقيق هذه التطلعات دون تلكؤ أو متاجرة أو تسويق . ومن أهم الإضافات الحقيقية التي أتى بها الحكم الاتحادي هي أن السلطات الممثلة لمجالس الولايات والوحدات الإدارية الأخرى ، كالمحافظات والمجالس المحلية ، ليست موصلة فقط من المركز كما كانت في السابق بل سلطات حقيقية وإحصاصات يكفلها الدستور ويمكنها من تنفيذ القرارات التي تتخذها بما يخدم رغبات المواطنين ويحقق تطلعاتهم وهذا ما يحول دون القول عليها من الحكومة الاتحادية أو تحميدها حسب رغبات وأهواء السلطة كما كان يفعل الرئيس في العهد المايوي .

كما بصم الحكم الاتحادي حرية الحكومات الولائية في وضع سياسات لرفع إيراداتها المالية وميراثاتها مما يمكنها من مقابلة الصروف على شواطئها المختلفة بالتمويل الذاتي . ونتيجة لهذه السياسة فقد طفرت ميريادية بعض الولايات من أملايين إلى بضع مليارات تستعين بها على تحقيق طفرة إقتصادية ورفاهية مواطنيها . فأصبح في مقدور الولاية الآن التصديق بإشياء شركات للطيران كشركة طيران العرب التي أنشئت في ولاية دارفور الكبرى قبل التقسيم حين عجزت شركة الخطوط الجوية السودانية - الشركة الوحيدة التي كانت في الساحة - عن مقابلة الطلب المستمر على خدماتها مما ترتب عليه خلق احتناقات حيث يضطر المسافرون للمبيت في المطارات بصورة لا تليق بكرامة الإنسان . وأصبح الآن بفضل تأسيس هذه الشركات الجديدة كشركة عرة للنقل الجوي والقدرة الية وطيران العرب إضافة إلى الخطوط الجوية السودانية التي تتنافس

جميعها الآن من أجل تقديم خدمات أفضل للمسافرين وهذا مما أدى إلى الفصاء على مشكلة النقل الجوي في ولاية دارفور . وما كان هذا الإنجاز المهم ليتم لولا تحويل سلطة اتحاد مثل هذه القرارات الشجاعة للسلطات الولائية في ظل النظام الفدرالي .

وتحقيقاً لشعار مشاركة المواطنين في السلطة أي في التخطيط والتفديد ، فقد أعطى النظام الفدرالي شحصة اعتبارية للمجالس المحلية وكفل لها من الصلاحيات والسلطات ما يمكنها من اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة وتنفعها دون تدخل من السلطات الولائية أو الحكومة الاتحادية . وبدأت المجالس المحلية تتولى بنفسها مهمة التخطيط الاستثماري والصرف على مشاريع التنمية وقطع الخدمات ، كالكهرباء والماء ، وتمويل مدخلات الإنتاج ، كالنموذج المحسنة والحرارات ، وكذلك شراء مطاحن الغلال مما يحقق الرفدية والنماء . وبالطبع ما كان هذا ليتم في السابق دون السهر إلى الحرطوم للحصول على التصديق من الوزارات وجهات الاحتصاص مما يكبد المواطن كثيراً من المتاعب والمعاينة وقد أدى تعقيد الإجراءات الروتينية في المركز إلى تعثر خطى التنمية في السابق .

واليوم بفضل تنفيذ هذه السياسة المرنة استطاع الناس أن يشاهدوا التلفزيون في الصعيين وتمكنت محافظة أم كدادة التي كانت من أفقر المجالس في دارفور أن ترصد ميزانية قدرها أربع مائة مليون حبسها لحل مشكلة المياه تم جمع ٥٠ % منها من الدعم الشعبي ، كما تمكن أيضاً مجلس أمرو المحلي من صرف مرتبات العاملين - وقد كان هذا مستحيلاً في السابق - واستطاع شراء جرار لحث المزارع من فائض الميراثية مما ساعد على تحقيق إنتاجية عالية مقارنة بالحرث بالوسائل التقليدية التي عفا عليها الزمن .

ومهما يكن من أمر ، فإن النظام الفدرالي قد فتح آفاقا جديدة للناس في كافة ولايتهم ومجالسهم المحلية وحثهم على البحث عن محالات جديدة للاستثمار والعمل على تطويرها بالاعتماد على الموارد المحلية .

إن التنمية الاجتماعية تعني في الأساس تمكين المواطنين المعنيين بالتنمية وتدريبهم من أجل الاعتماد على النفس ومشاركتهم في التخطيط والتنفيذ وتمكينهم من ممارسة السلطة على كل المستويات وكفالة الفرص المتساوية للجميع في الحقوق والواجبات دون تمييز ولكي لا يصاب النظام الفدرالي بالإحقوق والفشل ويخرج مفهوم التنمية من محتواه الحقيقي فيفقد الظلم الاجتماعي ، فقد حرص الحكم الاتحادي على تحقيق كل هذه الأسس الواردة أعلاه كما ورد في المرسوم الدستوري الثاني عشر . فتحقيقا للتوزيع العادل للثروة بين ولايات السودان المختلفة وتغديبا لتكرار تجربة الحكم الإقليمي التي فشلت حينما عجزت الحكومة المركزية عن مساعدة حكومات الأقاليم بموارد مالية كافية تعيينها على تصريح شئونها ، فقد تنازلت الحكومة الاتحادية لكل ولاية عن ٤٠ % من ربطاتها الصربية إضافة إلى ٥٠ % من ما راد عن الربط الذي كان من المقرر إرساله إلى الحرية العامة حتى يتسنى لسلطات الولاية تمويل مشروعاتها التنموية كما تم مؤخرا إنشاء صندوق لدعم الولايات الفقيرة .

أما عن مشاركة المواطنين في السلطة ، فمما لا شك فيه أن تقسيم السودان ابتداء إلى تسع ولايات ثم مصاعفة ذلك العدد في مرحلة لاحقة إلى سبست وعشرين ولاية قصد به تقصير الطل الإداري وتقريب موقع اتحاد القرار علاوة على محاولة جمع الكيانات الاجتماعية ذات القيم والسمات الثقافية المشتركة في وحدة إدارية واحدة مما يمكنها من التعايش المشترك وتنظيم شئونها وفق قيمها

وموروثاتها . ولكن هذا لا يعني بآية حال من الأحوال أن هذا التقسيم سيؤدي على مستوى الولاية أو المجلس المحلي يتم على أساس الانتماء القلي .

أهم هذه المكتسبات الجوهرية تنظر إلى مشكلات السودان وقضاياها المصيرية فإن تطبيق النظام الفدرالي في السودان الذي تم بموجبه تقسيم البلاد إلى ست وعشرين ولاية ، عشر منها في الجنوب ، لها حكوماتها وتمارس صلاحياتها وسلطاتها الواردة في الدستور ، قد يتيح فرصة لم يسبق لها مثيل لحل مشكلة جنوب السودان خاصة أن هذا كان ولازال مطلب العديد من أبناء الجنوب . فإذا تم تحقيق هذا الحلم ، فإن كل نفعات هذه الحرب الأهلية المزمعة والمكلفة ستوجه إلى تحقيق التنمية الشاملة مما يصع السودان في مصاف الدول الكبرى .

المهددات والمخاطر

على الرغم من كل هذه المحاسن التي يحققها نظام الحكم الاتحادي في الإصر النظري لا يطن أحد - خطأ - أنه بمجرد البدء في تطبيقه سيتمكن المجتمع السوداني من فطخ الثمار بين عشية وصحاحا إذ لا زال هناك العديد من المخاطر والمهددات التي يجب أخذها في الاعتبار .

أولاً :

كما هو معلوم أن التخطيط التنموي يحتاج إلى كوادر فنية وإدارية مقادرة لتسيير سولات العمل في الولايات المختلفة ولما كان من الاستحالة الحصول على هذه الكوادر بالكفاءة المطلوبة إلا بمرور الزمن ، فقد أصبحت الحكومة الاتحادية سلسلة من الإحراوات بهدف تشجيع هذه الكوادر للنقل من العاصمة إلى الولايات تعادب لتجربة الحكم الإقليمي التي فشلت في هذا المجال . إلا أن بحاح هذه السياسة يتوقف على أي مدى تتمكن السلطة السياسية عملياً من نقل

الكوادر إلى الولايات إذ أن العبرة بالنتائج وليست بإصدار القوانين و المراسيم الدستورية فقط . وسيظل هناك نخوف من صالة نسبة الدين يعفون للقرار في بهاية المطاف واستناد على هذا التخوف لربما تظل الكثير من الحكومات الولائية - خاصة النائية منها - شكوا لبعض الوقت من مشكلات التخطيط التنموي والاستثماري من جراء هذه النقص المحتمل في كواهره الفنية .

ومن المحاذير أيضا أنه إذا أحدا في الاعتذر أن المجالس المحلية أصبحت الآن ذات شخصية اعتبارية وتتميز بصلاحيات وسلطات لم يسبق لها مثيل منصوب عليها في القانون بالأصالة ، إلا أنها تعاني من نقص في خبراء التخطيط الذين قد لا يتوفرون حتى في لولاية في الوقت الراهن . وهذا يقودنا إلى الاعتقاد بأن العديد من الموارد الطبيعية الهامة قد لا تجد الاستغلال الأمثل مما يتسبب في خلق عجز في ميرانيات المجالس المحلية ، وفي ظل سياسة الاعتماد على الذات التي تتطلب مقابلة بالنصرف على كافة الخدمات من ميرانيات المجالس المحلية ، لربما يشغل العديد من هذه المجالس في تحقيق موارسة بين منصرفاتها وإيراداتها الحقيقية . كما قد لا تتمكن هذه المجالس من صصرف مرتبات العاملين فيها مغلما يحدث الآن في ولاية غرب دارفور ومما يؤكد صدق هذه التوقعات أن العديد من المجالس المحلية في شمال دارفور تعتمد الآن في إيراداتها على بيع حصتها من السكر في السوق الأسود لمقابلة النصرف على الخدمات الضرورية .

ثانياً :

قد تدفع سياسة الاعتماد على الذات بعض المجالس المحلية في مواقع التماس القلي للتنافس حول الموارد الطبيعية المتاحة في منطقته التماس مما يحلق أرضية للصراع القلي ومثال ذلك الصراع الذي نشب بين الرغاوة والميسوب

حول أحقية الرسوم المعروضة على الملح المستخرج من بحر العطرون .
ويحشى أن تتطور هذه الخلافات إلى صدام وتأليب القواعد واستفادها لتأجيج
الصراع القلي مثلما كاد أن يحدث بين الرغاوة والمينوب .

وانطلاقاً من هذا الواقع يمكن التفكير في فتح قنوات أخرى لربدة إيرادات
المجالس المحلية مثل تقيس تجارة الحدود في الولايات الحدودية وسحب الدعم
المركزي ترويجياً من الولايات وفق جدول محطط ، وفك التمويل من وزارة
المالية بصورة مربة وإلغاء رسوم العبور التي تفرصها الولايات والمجالس
المحلية على السلع التي تمر عبرها إلى الولايات الأخرى حتى لا تتصاعف
معاونة المواطنين في المجالس المحلية النائية عن الميناء كمجلس كتم للمحلي ، أو
خوفاً من أن تؤدي تلك الرسوم إلى مصاعفة أسعار السلع المنتجة مما يقلل من
إمكانية تسويقها في الداخل والخارج . وبشيد هذه الدراسة يقرر الجمهوري
الذي صدر بإلغاء هذه الرسوم .

ثالثاً :

إن تقسيم السودان إلى ست وعشرين ولاية سيحقق دور شك تقصير الطل
الإداري وتقريب مراكز اتخاذ القرار ، وإن إعطاء صلاحيات وسلطات دستورية
أصيلة وليست تحويلية للمجالس المحلية والولاية لاتخاذ قراراتها وتعيدها دور
تدخل من أية جهة يفغ دليلاً مائلاً على تسليم السلطة للشعب ومشاركته في
السلطة . ولكن فيما يبدو أن الكثير من أبناء الولايات المتخلعة يعتقدون أن هذه
الخطوات الثورية الجريئة لا تذهب بعيداً إلى إتاحة الفرص لمواطني الولاية
المعبية لاحتبار من يتولون المناصب الدستورية فيها كالوالي والوزراء
والمحافظين وغيرهم بصرف النظر عن كونهم من أبناء تلك الولاية أو من
خارجها . فإذا كان الاحتيار لهذه المناصب الدستورية من اختصاص الحكومة

الانتخابية ، فما هي الصمات الدستورية لتوفير الفرص المتساوية لأبناء الولايات المختلفة في هذه المواقع وكيف ينسج للمحائس الولائية محاسبة من لم نخره هي لهذه المصيب ؟ لربما يكون بعض هذه التسويات في غير أوالها إد أن المحائس الولائية لم يتم تكويبها بعد ، (١١) ، كما أن المرحلة كلها تعبر مرحلة انتقالية ، ولكن لكي تأتي التجربة وصحة ينبغي أن نعتمد على رؤية طرية مكتملة حتى لا يتكرر إحقاق تجربة الحكم الإقليمي ، وتتمكن من تديد محاور أبناء الولايات المختلفة في هذا الصدد فإذا اقتضت ظروف السودان وأوصاعه الاجتماعية والثقافية وتاريخه السياسي لأن بحري تعديلات طفيفة على النظام الفدرالي المتعارف عليه في الدول الأخرى التي سبقت في هذا المجال ، ليتناسب مع ظروف تطوره السياسي بحيث يصبح ليس من الضروري أن يتم تعيين أبناء الولاية فقط في المناصب الدستورية من مطلق أن ' أهل مكة أدري شعبانها ' ، بل يتعين بعض أبناء الشمال كولاية ومحافظين في الجنوب كما يتعين بعض أبناء العرب في الشرق أو الشمال تكريسا لمعاني الوحدة الوطنية وصمما لعدم تكرار تجربة يافرا في بحري ، فيجب أن يتناول الإعلام هذا الحات وبوفيه حقه من سفاش والتوصيح حتى لا يترك الدس صحابا للإعلام الخارجي ليعمل على إثارة الشكوك وترويح الإشاعات الصارة التي تقلل من أهمية التعيرات الجوهرية التي حدثت في نظام الحكم في السودان

ومن جانب آخر فقد وصح من خلال الممارسة في الفترة الماضية أن بعض الولاية والمحافظين في الولايات المختلفة يجهلون قيم وعادات وأعراف المجتمعات المحلية التي يعملون فيها والمواضين الذين يديرون شؤبهم (١٢) فإذا ندا من الأفيد والأصلح تعيين عدد من الولاية والوزراء والمحافظين من بين أبناء الولايات المختلفة ونور بعهم على الولايات والمحافظات دون التزام بتكليف أحد

العمل في مسقط رأسه لتفتيت معاني الأخوة والوحدة بين أبناء السودان ، فإنه يستوحب حينئذ تدريبهم للتعرف على تقاليد وقيم وأعراف الجماعات المحلية التي يعملون فيها للاستفادة من تجربة ديوان الحكم الاتحادي في تريب المحافظين وتجويدا للآداء فقد كانت إدارة المستعمرات البريطانية في السابق تدرب مفتشيها في إدارة المستعمرات على يد عالم الأنثروبولوجيا الاجتماعية الشهير مالبوسكي قبل أن يتم توزيعهم على أنحاء العالم حينما كانت بريطانيا الإمبراطورية التي لا تغيب عنها الشمس .

رابعاً :

لكي ينجح النظام الفدرالي في تحقيق أهدافه المعلنة هناك ظروف ينبغي توفرها خاصة الأمن والاستقرار . وبما أن التنمية الاقتصادية لا تتحقق في غياب الأمن والاستقرار ، فينبغي الاهتمام بأجهزة الدولة المطاط بها حفظ الأمن وحماية أرواح المواطنين وممتلكاتهم . فكثيراً ما يحول صعب إمكانيات هذه الأجهزة من وقود وقطع عيار ووسائل نقل وأجهزة اتصال ، نون الوفاء بالتزاماتها تجاه المواطنين المنكوبين وملاحقة الجناة والحارجين على القانون . وهذا الوضع غالباً ما يطمئن بل ويشجع قطاع الطرق ومرتبدي الإجرام والنهب المسلح للحروح في رابعة النهار لممارسة أشنع عمليات السلب والنهب والسحل على مشارف القرى واليمن وفي قارعة الطريق . وفي يقيني أن هذا لمن أهم مهددات النظام الفدرالي . فإذا كانت المجالس المحلية والولايات في ظل النظام الفدرالي تعتمد على نفسها في تمويل مشروعاتها التنموية وتصريف شئونها عن طريق البحث عن أساليب جديدة للاستثمار لمصاعفة إيراداتها من المحاصيل الزراعية وتربية الماشية وجمع الركوات ، فإن انقراط عقد الأمن واستمرار ظاهرة النهب المسلح بفضل هذه السياسة ويقترب خطط التنمية الطموحة . كم

يؤدي إلى الركود الاقتصادي بتقييده لحركة المواطنين والبصائع والملع ونوفع
عجلة الإنتاج والتسويق وتحديد تحريك الرعاة لأن الفرد سيظل حينما في قريته
لا يستطيع أن يفارقها، فيد أملة حشية أن يعذر به أحد أو يفع فريسة لعصابات
الزهب المسلح التي لا ترعى مالا ولا دمة .

كما ينبغي أيضا توفر الحياد والعدالة في تلك الأجهزة التي تمثل الدولة
على المستوى المحلي حتى لا يشعر المواطن بالظلم والخور ويفقد الثقة في هذه
الأجهزة ويتأهب الشعور بعدم الاطمئن في إمكانية توفير هذه الأجهزة الحماية
لنفسه وعرضه وممتلكاته مما يدفعه لأن يبحث سافرا قبيله كمالا أحرير
ويستصرهم لانسراع الحق له . وإن الواقع المعاش في دارفور يؤكد أن كل
مطلوم في المناطق الريفية يلتمس المجددة والمروءة من أفراد عشيرته قبل
الشرطة حينما يشعر أن ظلم نيا قد أحاق به وهم لا يحذونه الفتنة . وهذا يساعد
كثيرا على إذكاء نار الفتنة وأحد الثارات وإحياء روح العنصرية القبلية . لذلك
من محاولها أنه في غياب الأحزاب السياسية وضعف الوعي السياسي
الحامع (اللجر الشعبية) كما تناولت تلك الصحف اليومية وفشل اللجان الشعبية
في استقطاب كل قطاعات الشعب مع نفاء القبيلة كوحدة اجتماعية رأيية تقدم
الدعم المادي والمعنوي للفرد ، وبف أفراده إلى جبهه في كل كبيرة وصغيرة
في حياته ، ويساهمون معه في بفع الديار والكرامات ، إنه في مثل هذه الحالة
قد يصعب الولاء للدولة والجيرة والمجتمع المحلي ويبقى عند الفرد الولاء
المطلق للقبيلة فينقص لبصر أحاه ظالما أو مطلوما . وقد يصاب هذا الفرد
بمركزية القبيلة (ethnocentrism) فلا ينظر إلى الآخرين إلا بعين قبيله .
فيستحسن ما استحسنه ويقبح ما استقبحته . ومثل هذا الشخص يكون خطرا على
الدولة وعلى النظام الاتحادي والمجتمع من حوله بل على نفسه لأنه يوردها

"الشخص" ليس فردا تحركه دوافع الفجور والعصية القلبية ويأبى لنفسه أن تنهرد
بالماء والنار والكأ وهلاك من يحتاج إليها غيره كما قال الشاعر قديما :
فلا هطلت على ولا بأرضي سحاب ليس تنتظم البلادا

إن ما فقد في الحرب من أموال كانت تكفي لباء مستشفيات وإنشاء كليات
جامعية وتعيد الطرق التي تربط مناطق الإنتاج بالاستهلاك مما يؤثر على معدل
النمو الاقتصادي والرفاه الاجتماعي .

وطالما أن الإسلام لم يأت لمحو القبيلة من الوجود بل ليدعوها للتعاون
والتعرف بين الناس كم ورد في الآية الكريمة : " وجعلناكم شعوبا وقبائل
لتعارفوا إن أكرمكم عند الله اتقاكم " ، كما حذر من معبة التعاون بقصد الاعتداء
الآثم على الآخرين في الآية الكريمة { ونعوذوا على البر والتقوى ولا نعاونوا
على الإثم والعدوان } . يمكن التركيز على الجوانب المشرقة للانتماء القبلي بدلا
من إهدار الوقت في محاولة الفصاء عليه .

وتحقيقا لهذا الهدف وتدعيما لحظي النظام الفدرالي ، فقد دعت وزارة
التخطيط الاقتصادي لانعقاد المؤتمر الأهلي الذي صم كل قبائل السودان في
صعيد واحد لتأكيد دور القبيلة كوحدة اجتماعية مهمة في إرساء دعائم الوحدة
الوطنية . كما استهدف المؤتمر إبراز القيم الحصارية في المجتمع السوداني
والقصايا المصيرية التي يلتف حولها الشعب ، إضافة إلى استكشاف مكامن القوة
الحيوية في شبكة العلاقات الاجتماعية في هذا المجتمع المتفرد كالنعير والعرع
والمروعة والتكافل الاجتماعي للعص عليها بالوحد .

إن إحداث هذه النقلة النوعية للفرد يعد أمرا ضروريا لكيما يتمكن من تنفيذ
خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية . و إذا لم يؤخذ هذا في الاعتبار فإن
الإنسان نفسه يمكن أن يكون حطرا على التنمية ويحول دون تحقيق أهداف

النظام الفدرالي المرجوة .

ففي الوقت الذي يسعى ويحطط المسئولون لإزالة الفقر بتمليك الأسر الفقيرة وسائل الإنتاج ضمن مشروع الأسر المستجة ، يمكن أن تذهب وسائل الإنتاج القائمة بالفعل التي تقدر قيمتها بعدة مليارات إدراج الرياح في الحروب القبلية المتكررة ، التي قد تثار لأسباب اجتماعية كالدفوع عن شرف امرأة . فالحرب التي دارت رحاها بين قبائل العرب والنفور في جنوب دارفور في أواخر الثمانينات فاقت حسانرها كل التصورات ، حيث أرهفت مئات الأنفس البريئة وحرقت مئات القرى ومزارع الدخن وقطعت أشجار الفاكهة وبهت بصع الالف من الأنهار . وإن الحرب القبلية التي شملت بعض بطون العرب والزغاوة في شمال دارفور في الفترة من مايو وإلى أكتوبر ١٩٩٤م قدرت حسانرها بأكثر من المليار جنيه إضافة إلى الأضرار المادية التي لحقت بالبيئة . وقد استنزفت الدييات والعرافات التي فرصت بعد الحرب على أفراد هذه القبائل كل مدخراتهم المالية مما أوقعهم في دائرة الفقر المدقع .

وبعد ..

فقد هدف المؤتمر المذكور إلى تعميم هذه القيم الاجتماعية الفاضلة بين قوميات السودان المختلفة حتى يتم التوصل بين أهل السودان يوما انغلاق في الحدود الولائية الصيقة أو القبلية المحصنة .

الإحالات المرجعية

- ١ البروفيسور منثر عبد الرحيم :
'Arabism, Africanism, and Self Idnetication in the Sudan', Journal
of Modern Studies, 8, 2 (1970)
- ٢ المرجع السابق .
- ٣ محمد محمد أحمد كرار ، انتخابات وبرلمانات السودان ، توثيق وتحليل ،
معهد البحوث الدراسات الاجتماعية .
- ٤ Dr F Tigan: Mustafa Mohamed Salih. "Islam, Traditional Beliefs and
Ritual Practices Among the Zaghawa of the Sudan," unpublished Ph. D.
thesis, University of St. Andrews, U. K.
- ٥ محمد محمد أحمد كرار ، المرجع السابق .
- ٦ العرض الاقتصادي ١٩٩٠ م .
- ٧ كان هذا هو السبب الذي برز به السيد أحمد إبراهيم دريح حاكم إقليم
دارفور الأميق تركه لوظيفته ومعاندته للسودان في عهد الرئيس جعفر
نميري ، كما ورد في لقاء صحفي أجرى معه في أحد دول الخليج ونشر
في حينه .
- ٨ د . التيجاني سيسي محمد ، " الحكم الإقليمي بالسودان : تجربة إقليم
دارفور " .
- ٩ ورد هذا في أول تصريح إداعي للسيد أحمد إبراهيم دريح حاكم إقليم
دارفور في فترة الحكم الإقليمي حينما سنل فور تقلده المنصب عن
الأسس التي يتم بها اختياره وزرائه .
- ١٠ راجع البيان الأول لثورة الإنقاذ الوطني ، ١٩٨٩/٦/٣٠ .
- ١١ تم تكوين المجالس الولائية بعد كتابة هذا المقال
- ١٢ راجع دارفور الجديدة الصادرة بدريح الست ١٩٩٤/١١/١٣

قراءة موجزة في تجربة وإعادة توزيع القوى العاملة بين الوحدات الاتحادية والولايات الجديدة

بركات موسى الحولتي

أولاً - مدخل

تُحاول هذه المساهمة ، في إطار عصر محدّد ، أن تُستعرض تجربة إعادة توزيع القوى العاملة على الولايات التي تُشكّل في مجموعها مطوّمة جمهورية السودان الاتحادية ، وعلى الرغم من أن فصولاً أخرى سوف تتّاقش مصمّون وواقع تجربة الحكم الاتحادي في السودان ، فلقد رأيتُ أنه من الضروريّ التّعرض للأبعاد السّطريّ ، والصّروقات التي فرّصت الصّبيّعه وكيف أنّها أصبحت واقعاً يمثّل الحلّ الأمثل لقسمة السّلطة والثروة ، يتناول الجزء الأول السياسات والتّشريعات الاتحادية ، ثمّ تتعرض لقسمة القوى العاملة في جزء ثلث ويقودنا ذلك في جزء ثالث إلى تناول التجربة وإحفاقاتها وتنتهي المساهمة باستخلاصات موجزة .

١ السياسات والتّشريعات الاتحادية

١ ١

تطوّرت أنماط الحكم في السودان عبر تاريخه الطويل وتعدّدت ما بين مركّبية ولا مركّبية ، إلّا أن التّطوّرات السياسية والدستورية في فترة ما بعد الاستقلال أحدثت مضيّ حاصاً باتّجاه تقليص سلطات المركز وتوحيصها شيئاً فشيئاً للأقاليم المكوّنة للكيان السياسي . ومنذ ١٩٨٩م ، حاضمت حكومة الإنفاذ لتخطو بهذه الصّبيّعه إلى أفق أرحب . وفي

هذا الإطار لم يكن الحير الذي مثله مؤتمر الحوار الوطني الخرطوم (٩ سبتمبر - أكتوبر ١٩٨٩م) غير تأكيد لنفس حصري عريو ، ظل يحرص نفسه على مط و ساليب الحكم ولعل نظره تحبيلة فحصة إلى شأه ونظور السلطة في السودان ، تتج مثل هذ الاستخلاص النمطية بدون تفاصيل لا يستوحها المقام - يشير إلى حقيقة تاريخية مؤدها ، أن مقولة الوحدة السياسية في إطار النعقد البيئي والحصري والعرق هي المقولة الأصق والأسلم لتحقيق التوازن النموي ، في ظل حصائص دنة لا تخرج - ولا يسعى لها عن إطار قومي واحد وكما أورده تقرير مؤتمر الحوار الوطني من السودين مررته الموضوعية في الانجله نحو اللامركزية لإدارية أولا ، واللامركزية السياسية ثانيا ولقد كن من أسباب ذلك ذكر فما أورده التقرير اتساع رقعة البلد ، ضعف أسباب الاتصال ، نمير أعراف الناس وثقافتهم . (١)

٢١

في إطار التوجه ، صرت المراسيم الدستورية والقوانين التي تؤطر للفكرة ونظري أليانها ، ولتصير واقع يدن بصحويته والنشاط ، ولعلنا ننت في هذ المجال ما يلي :

٢ ٢ ١ المرسوم الدستوري الرابع (تأسيس الحكم

الاتحادي لسنة ١٩٩١م بتاريخ ٤ /

فبراير ١٩٩١م) ولقد ألعى بمقتضى هذ

المرسوم الدستوري كل القوانين التي أطرت

للحكم الذاتي الإقليمي للمديريات الجنوبية لسنة ١٩٧٢م ، وقانون الحكم الإقليمي (في المديريات الشمالية) لسنة ١٩٨٠م ، بالإضافة لقانون العاصمة القومية لسنة ١٩٨٣م ، وبموجب هذا المرسوم قسمت البلاد إلى ٩ ولايات .

٢-٣-١ عدل المرسوم الدستوري الرابع ، بموجب المرسوم الدستوري العاشر ، الذي قسمت البلاد بموجبه إلى ٢٦ ولاية .

٣-٢-١ تبع ذلك صورا العديد من القوانين والقرارات التي فصلت في المسألة إذ صدر : قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٩١م (قانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٩١م) ، قانون تقسيم المحافظات لسنة ١٩٩١م (قانون رقم ٦٣) لسنة ١٩٩١م ، قانون الخدمة العامة لسنة ١٩٩١م (قانون رقم ٦١ لسنة ١٩٩١م) ، قرار رأس الدولة رقم (٥) لسنة ١٩٩٤م ، بتسليم السلطة الولائية ، مرسوم جمهوري رقم (٧) لسنة ١٩٩٤م ، بتاريخ ١٤ فبراير ١٩٩٤م بإعادة توزيع الأصول والموارد بين الولايات ، قرار جمهوري رقم (٥) لسنة ١٩٩٤م بتاريخ ٢٣ فبراير ١٩٩٤م بدعم الولايات بالكوادر المؤهلة . (٢)

٣-١

استناداً على هذا الإطار التشريعي ، يكون السودان قد انتقل من الدولة الموحدة البسيطة (Collective Unifed) إلى صيغة الدولة الاتحادية وذلك عن طريق الحصول لسلطة مشتركة بموجب مرسوم قسم البلاد إلى ولايات (Federal States) تتمتع بالشخصية الاعتبارية ، وبأجهزة الحكم ، ولقد تولى المرسوم تنظيم علاقة هذه الولايات بالسلطة الاتحادية . وبحسب أن هذه الصيغة تنتمي لما أُصطلح على تسميته (Federat on Par Segregation) بمعنى أن تنفقت الدولة البسيطة ، لتكون عدد من الولايات ، بهدف تحقيق المرید من الكامل والقوة والاحتفاظ في نفس الوقت بالخصائص الذاتية لكل ولاية .

١-٣-١

يتميز النظام الاتحادي ، كأسلوب من أساليب الحكم الإداري بوحود سلطة اتحادية لها أجهزتها ، وسلطات ولائية بها أيضاً أجهزتها - ولقد نص المرسوم الدستوري الرابع في فصله الرابع على أجهزة الحكم الاتحادية وأجهزة الحكم الولائية ، وبهنا هنا ما يتعلق بالأجهزة التنفيذية .

٢٣٠١

أوردت المادة ١٣ / ١ " تنشأ الأجهزة الاتحادية ، التشريعية والتنفيذية والقضائية وتفصل هيكلها وتنسب اختصاصاتها وسلطاتها ، وتحدد علاقاتها بموجب مرسوم دستوري يصدر لهذا الغرض .

٣-٣-١

وأشارت المادة ١٣ / ٢ ب إلى أنه إلى حين قيام تلك الأجهزة تمارس الحكومة الاتحادية مهام السلطة التنفيذية

و الفصائية وتفصل هياكلها وتبين اختصاصاتها وسلطانها وتحدد علاقاتها بموجب المرسوم الدستوري المنصوص عليه في المادة ١٣ / ١ وأوصحت المادة ١٤ / ٢ / ح أنه وإلى حين قيام أجهزة الولاية المنصوص عليها في المادة ١٤ / ١ تمارس حكومة الولاية مهام السلطة التنفيذية .

٤ ١ المقصود بالسلطة التنفيذية الاتحادية هو جانبها العصوي الذي يتصل بالتنظيم بمعنى رئيس الدولة الاتحادية والأجهزة الاتحادية المختلفة وجانبها التنظيمي الذي يتصل بالنشاط وتتولى الحكومة الاتحادية تنفيذ القوانين والتشريعات التي تصدرها السلطة التشريعية الاتحادية - بالإضافة لإصدار القرارات الاتحادية وتنفيذها على مستوى الولايات . والمعروف أن الجهاز التنفيذي يتولى تلك عن طريق :

١-٤-١ أسلوب الإدارة غير المباشرة

(L, Admin stration Indirect) بمعنى أن تتولى الإدارات الولائية تنفيذ ومتابعة القوانين باستقلال عن السلطة الاتحادية .

٢-٤-١ أسلوب الإدارة المباشرة

(L, Administration Direct) ويكون للجهاز الإداري الاتحادي إداراته المتخصصة في الولايات بحيث لا يكون للولاية سلطة في الأمر .

١ ٤ ٣ أسلوب الإدارة المختلطة (System Mixte) يكون
 للسلطة الاتحادية أجهزة، التي تقع بعض قواها
 وتتولى الولاية بتفويض البعض الآخر .

٥ ١ وفي هذا الإطار فقد وُضع المرسوم الدستوري الرابع في
 الفصل الثالث (المواد (٨) ، (١٠)) السلطات الاتحادية ،
 وسلطات الولايات والسلطات المشتركة ، بالإضافة للحصص
 الاتحادية (مادة (١) مرفقات) .

مرفقات (١)

توزيع الاختصاصات والسلطات بين المراكز والولايات

(أ) الحكومة الاتحادية	(ب) المشتركة	(ج) الولاية
١. التشريع الاتحادي	١. التخطيط العمراني	١. حكمه له وحسن إدارتها ورعاية مصالحها ، ونظامها العام مع مراعاة التنسيق والحفظ الاتحادية
٢. شئون قوات الشعب المسلحة	٢. التصرف في الأراضي	٢. التخطيط والتمهيد
٣. شئون الدفاع والأمر الاتحادي	٣. إشراف على الخدمة العامة .	٣. الصرايب والرسوم على فطلق الولاية وفق إحكم التشريع الاتحادي .
٤. القضاء والنيابة العمومية والمحاماة	٤. التخطيط الثقافي والإعلامي .	٤. تنظيم التجارة الحسية والتموين والصناعات الصغيرة
٥. الحدود	٥. إجراء الإحصاء	٥. الرقعة والعداد مساعد الغابات الاتحادية .
٦. الجنسية والهجرة والجوازات	٦. رسم سيرة حميه البيئة وشئون الأجانب .	٦. تنظيم التروة وشئون الحيوانية والبرية
٧. التخطيط والتنمية الاتحادية	٧. تصميم تجره الحثور	٧. تشريع الإسكن
٨. الاقتصاد الاتحادي والتجارة الخارجية	٨. تنظيم أوجه النشاط السياحي ويطويره	
٩. الجمارك		٩. توليد المياه وتنظيم استغلالها
١٠. الصرايب والرسوم		١٠. تنظيم الخدمات الصحية

الاتحادية		وإنشاء مراكز العلاج والعناية الصحية
١١ العملة		١١ تطوير نظام الحكم المحلي بالولاية والإشراف على قيام مؤسساته وفقا لأحكام القانون .
١٢ النقل الاتحادي		١٢ إنشاء مراكز التعليم للعام في نطاق الخطط الاتحادية والإشراف عليها .
١٣ الطرق عابرة الولايات		١٣ الطرق ووسائل الاتصال الداخلية .
١٤.المواصلات السلكية واللاسلكية		١٤ حماية البيئة في نطاق التخطيط والتنسيق الاتحادي .
١٥.تخطيط الحصة العممة وإصدار لقوانين المنظمة لها		١٥ أي سلطات أخرى تحول بتشريع كل أو بقرار
١٦.شئون التعليم العالي		
١٧.التخطيط التربوي		لا يجوز للولايات ممارسة سلطاتها بالمسائل الآتية إلا بإذن من الحكومة الاتحادية .
١٨.الموارد الطبيعية والمعدنية وثروات باطن الأرض		
١٩.المراجعة العامة		١. من المؤسسات الاستثنائية الاتحادية

وشغلي المصائب السنوية .		
٢. السورارات والمصالح والإدارات والمؤسسات والهيئات العامة وشركات القطاع العام التابعة للحكومة الاتحادية .		
٣. الأراضي والعقارات والموافق التابعة للحكومة الاتحادية .		
		٢. الأجهزة والمؤسسات الاتحادية
		٢١. شبكة الكهرباء الاتحادية
		٢٢. المياه العابرة
		٢٣. تنظيم الانتخابات الاتحادية وانتخابات الولايات والعمل بها
		٢٤. صلاحيات الطوارئ

٦-١ بموجب هذا التوزيع للاحتصاصات والسلطات فقد تكونت

الحكومة الاتحادية من رئيس للجمهورية ونائين له ،
- لإضافة لوزارات الألية ، الدفاع ، الحربية ، المالية
وسخط الاقتصاد ، الحكم الاتحادي ، شؤون رئاسة

الجمعية، سنؤن راسه مجلس مورر ع ، نعتضيه
 الاحمدي ، السيحة و لثبلا ، بصفه واسعين اعمر
 و لإصلاح لإداري ، لصحه ، تربيته والعلم وبحث
 اعمر ، سررعه والبروه بحواسه ، الزبي ، نصحه
 و انتحاره ، العدل و نك العاد ، القل ، عدد من الأهراب
 و انموسست و شركات الفصاع العدرت لدره بتمديه
 ١ ٦ ١ تكونت الحكومت الولايه كم صب موده ٥٨ من المرشود
 من ابني ونيه ، ووررء الولايه اصبر رءس الولايه
 هـ الشمس انقرار رقد (٥) سبه ١٤٩٤م - ربيع ٤
 ١٩٩٤م ، الفاصي بغير الحكومه لولايه ، و رص
 احتصاصته بحيث كون وحدات السفاده في الولايه ، من
 و حذاب الحدمه العامه ، لإصلاح لإداري من اوج
 لئوالي و فة اقترح بحدته الهيكل و لاحتصاص ل نكور
 و راره مستقله باسم و رارة الحكم و لإداره ، و راره لئه
 و التميمه ، لاقتصاديه ، و راره التربيه و البوحه ، و راره لئره
 و سموار الطبعيه ، و راره سنون الهسيه ، و راره لصحه
 و لرعيه الاجتماعيه و هـ صفت نولايه لست بجوبيه و راره
 السلام و عدد اعمر ، (و هـ أوص محن سطر)

٧٠١ في صوء هـ القسم كز مهم تصميم الهيكل الوظيفيه للاحمره
 الاحديه التي نى عنها الهيكل الوظيفيه للاحمره
 عمل في كذ فوف عليه و بفعل شكيب عد من سحر بي
 تعني بعادة نوزع الاصول و موارد بين ل ليات ، و حصر

وإعادة توزيع القوى العاملة بين الولايات ، بالإضافة للجنة اختصاصات وهياكل الجهاز التنفيذي الاتحادي والولائي . ولقد عكفت هذه اللجان جميعها على دراسة الأمر ، ووضع الصوابط والمعايير ، التي تنتج للقسمه أن تتم بالصورة اللازمة من العنل والموضوعية .

٢ قسمة القوى العاملة الصوابط والمعايير

١-٢ أصدر السيد رئيس مجلس قيادة الثورة قراره رقم ٥٩ لسنة ١٩٩١م ، بتاريخ ١٩ / فبراير / ١٩٩١م ، الذي كومت بمقتضاه لجنة يرأسها نائنه في المجلس تتولى الإشراف على تنفيذ الحكم الاتحادي . ولقد استق عن هذه اللجنة عدد من اللجان الفرعية منها - ولعرض هذه الورقة - لجنة الموارد البشرية والقوى العاملة التي عنت بوضع الصوابط والمعايير التي تتم على أساسها القسمه بين الحكومه الاتحادية وحكومات الولايات ، بالإضافة لوضع خطط التدريب اللازمة لإنجاز العمل .

٢-٢ في إطار هذا الاختصاص شكلت لجنة مساعدة فرعية كان من مهامها :

١-٢-٢ حصر الوظائف والهياكل على المستوي الاتحادي والولائي .

٢-٢-٢ حصر القوى العاملة في جهر الدولة على مختلف مستوياتها .

٣-٢-٢ دراسة العلاقة القائمة بين الكشوفات المركزية

والإقليمية على مختلف مستوياتها .

٤ ٢ ٢ تحيد التخصص التي ترى السه وضع

في كشف اتحادي موحد وأسباب ذلك .

قامت اللجنة بدراسة متأنية بغد وطور - أمد - و - م
الحكم والإدارة على الأحص - م - س - و - أ - م - م - م
العامين . قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٥١م ، قانون الحكم
الدائي ، الإقليمي للمديرية الجنوبية ١٩٧٢م ، وقدر
دعم اللامركزيه رقم ٥٦ لسنة ١٩١٩م ، الحكم رقم
لسنة ١٩٨٠م ، قانون العاصمة القومية لسنة ١٩٨٣م ،
قانون تقسيم الجنوب لثلاثة أقاليم لسنة ١٩٨٣م ، وقدر
على ذلك من قرارات على الأحص القرار رقم ١٢٠
بتاريخ ١٨ نوفمبر ١٩٨٢م ، وقرار رقم (٢٠١) بتاريخ
١٥ مايو / ١٩٨٣م ، وما أعقب ذلك من عود مركز
بالقرار رقم (٢٠٣) بتاريخ ٢١ / ٨ / ١٩٨٩م

٤-٢ توصلت اللجنة من خلال تلك الدراسة إلى الموانع
والمعطيات الآتية :

١-٤ ٢ ثمة موروث مركزي ، م - م - م - م - م - م

عنه على نفوى العمل بالجهار - م - م - م - م - م - م

على الرغم من التوجهات اللامركزيه

مهما احتفظت قوة وضعها ، ظل الموروث

المركزي مهيم على ال - م - م - م - م - م - م

والفكير .

٢ ٤ ٢ أدت السياسات المتضاربة بين لامركزية
ومركزية الاداء ، إلى ضعف شب الهياكل
التنظيمية والوظيفية في الخدمة العامة ، وأدى
إلى شئ من التمايز غير المرر أو الارتباط
للجهوي غير المؤسس .

٢ ٤-٣ أدى التمايز بين الأقاليم إلى أن نشأ الماسق
الجاذبة بالكفاءات وأهل الخبرة ، وأن تدفع
الأقاليم الطردة شما لذلك ضعفا في الأداء
وتراجعا في العطاء .

٢ ٤-٤ إن القوى العاملة محل المقسمة الحالية
تختلف من حيث التكيف القانوني :

٢-٤-٤-١ شريحة تعمل بنو لاية ونرتبط من حيث
التبعية والتمويل بوحدة اتحادية . وشريحة
تمولها الولاية وهي تعمل عن طريق الانتخاب
أو النقل المؤقت .

٢-٤-٤-٢ وشريحة تتبع للولاية تمويلا ونوعية - (وهذه
الشريحة لا تحصص للقسمة بين الولايات) .

٥ بينو أن قسمة القوى العاملة بين الولايات تقوم على
المشريحتين الأولين : القوى العاملة بالوحدات الاتحادية سواء
بالرئاسة أو بالولايات والقوى العاملة التابعة للولاية الأم
وتقسم على الولايات التي استتقت عنها

على ضوء ذلك أصدر السيد الوزير بديوان الحكم

الاتحادي قراره رقم (٩) لسنة ١٩٩٤م بتاريخ ١٥ مارس ١٩٩٤م ، والفاسي بتشكيل لجنة لحصر وإعادة توزيع القوى العاملة بين الوحدات الاتحادية والولايات وقراره رقم (١٢) لسنة ١٩٩٤م بتاريخ ١٩ / أبريل ١٩٩٤م ، والفاسي بتشكيل لجنة قطاعية تتولى حصر وإعادة توزيع القوى العاملة بين الولاية الأم والولايات التي استقلت عنها .

١-١-٥ توصلت اللجنة الأولى إلى بعض المعايير والصوابط التي يتم في ضوءها إعادة توزيع القوى العاملة بين الوحدات الاتحادية والأحرة التنفيذية في الولايات الجديدة ، ولقد تمثلت تلك المعايير والصوابط في :

١-١-١-٥ الاسف رشاد بالهيكل التنظيمي والوظيفي الذي اقترحه ميثاق اللجنة العليا لدراسة اختصاصات وهيكل الجهاز التنفيذي ، وهو هيكل مبني على قرار رأس الدولة رقم (٥) لسنة ١٩٩٤م ، وبإشارة إليه أوصت اللجنة بإشياء ١٨٠ وظيفة فيادية (من الخامسة فما فوق لكل ولاية بالدرجات الموصحة في المرفق (٢)) ، (رفع عدد الدرجات القيادية فيما بعد ليكون ١٩٩ وظيفة) .

٢-١-١-٥ في ضوء تقليص الوحدات الاتحادية (لتتمكن من ممارسة الأعمال السيادية وأعمال التخطيط والمتابعة والتسيق) ، يكون معدل توزيع القوى العاملة فيها ، من القدرات الإدارية نسبة ٥ % تكمل في حالة عدم وجودها - من الوظائف

عبر الفحص (١٤) ، وبحث لا تتجاوز الأعداد المتبقية
بالرئاسة العدد اللازم لتسيير العمل .

٥-١-١-٣ ولاحظ أن بحريك بالنسبة للولايات الجنوبية يعتبر
مأموره لمدة ستة أشهر قابلة للتجديد (ربي قم
عد وبعد انحصار بحريه بالتفصيل أن يكون عام
متصلا) .

٥-١-٢ ر يكون عدة الورع ملتح من حبة ، مهمم الوحيدة
الاحدية في التولية ومركزا على شية حديها الفعلية ، أو
فيم أشد موحية مجلس الوزراء في حلسته رقم ٤ بتاريخ
٦/١٩٩٤ م يؤمن نقل الكوادر المعتمدة والمتمرسه
بالتفصيل الفوري .

٥ ١ ١ ٥ يستشي من انقر الصراط الثلاثة للمكاتب التنفيذية للفسف
العمه وانتهت الفرعية والعاملون الذين تبقى لهم من سن
انفعد الإحصاري أقل من عام ، مر عدة قل الروحين مع
والموافقة على تدل القرين ولايتين إيا وافق المسئولون
بها على ذلك .

٥ ١ ٢ ترغب للقل ، فقد أصدرت الجهات المختصة مشور ،
بحفر السين يفومون بالتفصيل حيث قدر مصادري الخرجيل
مائه ألف حبه سسسه للموقدين في مأموريات للولايات
الجنوبية ، راسا تدل سفريه يومي قدره سسمته حبه ، أم
بالسسه للموقولين للولايات الشمالية - فقد قدر لكل من يفس
من الخرطوم إلى ولاية أخرى خمسين ألف من الجبهات ،

ووصفها لمن يعد النقل من ولاية أم إلى ولاية أخرى
استقت منها . بالإضافة لمحة شهرية مقدارها مرتب
شهرين لمدة سنة أشهر . وعلى أن يطبق على من لا
يقوم بالتعبد المادة (٥٠ ر و ل) من قانون الخدمة العام
لسنة ١٩٩١ م .

مرفقات (٢)

جدول عاده يوزع على اساس الوحدات الاقتصادية

الوحدة	تعدد الكتي	بند	ثم ينفذ	نسبة التبعيد
١. قاعه الصداقه				١٠٠ %
٢. الإحصاء	٣	٣		١٠٠ %
٣. الثقافة العماليه		١		١٠٠ %
٤. الدائى العام	٢٦	٢٦		١٠٠ %
٥. المخرية والفوجيه	١٧	١٧		١٠٠ %
٦. القوميه سميه	٣٠	١٢١	٢	٩٨.٥ %
٧. النمر	٥٠	٤٩	١	٩٨ %
٨. نمر مملكه	٢	٢٠	١	٩٥.٢ %
٩. نمره و نمره	٩١	١٥	٦	٩٣.٢ %
١٠. نمره	٣٠	٢٨	٢	٩٣.٣ %
١١. نمره	٨	١٤	١	٩١.٢ %
١٢. نمره	٩٩	٩٠	٩	٩٠.٩ %
١٣. ودان بحطيه لاقتصادى	٢	٢٥	٣	٨٩.٢ %
١٤. وكلاءه سعور	٤	٣١	٦	٨٦.٢ %
١٥. ديمور ديمور	٣٤	٢٩	٥	٨٥.٣ %
١٦. وكلاءه مملكه	٢	٢٢	٥	٨٥.١ %
١٧. و ديمور	٤	٩٠	١١	٨٢.٥ %
١٨. اسميه القوميه سميه	٥٥	٤٥	١٠	٨٠ %
١٩. نمره سميه	-	٤	١	١٠٠ %
٢٠. وكلاءه سميه	٢٥	١٩	٦	١٠٦ %
٢١. للتجاره والصناعه	٥٤	٤١	١٣	١٠٩ %
٢٢. لمجبة الاحتيار	٤	٣		١٠٥ %

٢٣. الهيئة القومية للتكوير بآء	١٩	١٤	٥	٧٣,٠%
٢٤. الأراضي	٦٤	٨	٦	٦٤,٣%
٢٥. الإسكان	١٣	٧	٦	٥٣,٨%
٢٦. الصحة	٦١	٢١٨	٣٣	٤٥,٩%
الجملة	١٠٧٥	٩٢٩	١٤٦	٨٦,٤%

مرغقات (٣)

القوى العاملة على أساس الولايات الشمالية (نقل)

الولاية	العدد الكلي	موجودين اساميا	من الخرطوم	بين الولايات
١. الجزيرة	٧٧	٢٧	٤٥	٥
٢. البحر الأحمر	٧١	١٣	٣٨	١٥
٣. كسلا	٦٦	١٨	٣٩	٤
٤. النيل الأزرق	٦٥	٢١	٣٨	١٤
٥. نهر النيل	٦٥	٢١	٣٨	١
٦. النيل الأبيض	٨٩	٧	٦٥	١٥
٧. شمال كردفان	٦٢	٢٣	٣٠	٤
٨. مسار	٨٨	١١	٤٩	١٩
٩. غرب كردفان	٦٧	-	٢٣	٢٥
١٠. شمال دارفور	٦١	٢٤	٢٤	٤
١١. القصارف	٧٨	٨	٤٩	٩
١٢. جنوب كردفان	٧٧	١٠	٣٩	١٣
١٣. غرب دارفور	٦٠	٣	٢٢	١٨
١٤. جنوب دارفور	٧٣	١٤	٣١	٧
١٥. الشمالية	٧٦	١٣	٣٤	٧
الجملة	١٠٧٥	٢٠٠	٥٧٤	١٥٥

إعادة توزيع القوى العاملة على أساس الولايات الجنوبية . مأموريات (

الولاية	للمعد لكلي	موجودين	منقذين من مبلقين بين الولاية	الخرطوم	الولايات
بحر الجبل	٣٤	٦	٢٦	-	
أعلى النيل	٣٦	٦	٢٠	-	١
غ . بحر الجبل	٣٤	٦	١٦	-	١
ش. الامتوائية	٣٠	-	٩	٣	٨
للوحدة	٣٠	-	١٠	٤	٥
جوفلي	٣٢	-	١٠	٣	٦
ع. الامتوائية	٣٣	-	١١	٢	٥
ولوب	٣١	-	١٤	-	٢
البحيرات	٣٠	-	٩	١	٤
ش . بحر المزال	٣٢	-	٨	١	٥
الجملة	٣٢٢	١٨	١٢٨	١٤	٣٧

مؤشرات

١

- تحليل أرقام المنقذين
- أ. موجودون أساسا بالولايات ٢٠٠
- ب. منقولون من الخرطوم ٥٧٤
- ج. بين ولاية وأخرى ١٥٥
- د. الجملة ٩٢٩

٢ درجات المنقذين

التعدد	جملة	منقذين	غير منقذين	نسبة
قناديون	٧٩٢	٦٧٨	١٠٥	٨٦,٧٤%
غير قناديين	٢٥٧	٢١٦	٤١	٨٤,١%
مستشارون	٢٦	٢٦		١٠٠%
الجملة	١٠٧٥	٩٢٩	١٤٦	٨٤,١%

٣. يلاحظ قلة المعدين في

٣٣	الصحة
١٨	الزراعة
١٣	النجارة والصناعة
١٠	مياه المدن
٩	الحسابات

٣ التجربة النجاح والإخفاق

١-٣ إن القراءة الأولية لتجربة حصر وإعادة توزيع القوي العاملة بين الوحدات الاتحادية والولايات الجديدة أدت إلى نتائج وملاحظات عديدة من بينها : أن ثمة هاجسا نفسيا كبيرا ، كان يفرص نفسه على المعنيين بالتحريك ويبدو أن الهاجس أسبابه موضوعية تتمثل في ضعف نسبة الولايات بالمقارنة بالعاصمة الاتحادية ، أو على أقل تقدير بالمقارنة بعض الولايات الجاذبة (الجزيرة ، كملا ، القضايف) .

٢ ٣ هناك أيضا عدم الالتزام بموضوعية التحريك، إذ شاب أوامر النقل والمأموريات التي أصدرها رؤساء الوحدات عيوب عديدة تمثلت في عدم حاجة الولايات للتخصص، أو عدم قدرة الشخص على اللعطاء، أو لربما كان النقل لأسباب شخصية هذا من ناحية . ومن ناحية أخرى، فقد أعادت سلطات الولايات عددا من المنقولين إليها .

٣-٣ كما فوجئ عدد كبير من الذين استجابوا لأوامر التحريك بظروف عديدة لم تتح لهم الاستقرار والطمأنينة ، فمن ناحية لم يتوافر للبعض منهم السكن أو المرتبات أو تسهيل مقومات حياتهم اليومية ، ومن ناحية أخرى لم يكن سهلا على من تولوا الوظائف العليا

بالإدابة ، من ذوي الدرجات الأقل ، أن يتحلوا عن الامتيازات التي تعودوا عليها .

٣-٤ صعب متاعه سلطات الوحدة الاتحادية لإكمال إجراءات التحرير من ناحية وعدم المبالاة التي تسببت بها كثير من الولايات المسددة المقولين مما كان له أثره السلبي على فعالية التجربة خاصة في مراحلها الأولى .

٣-٥ استجابة كثير من رؤساء الوحدات لعوامل الضغط الاجتماعي التي تفرضها طبيعة العلاقات في السودان الأمر الذي تمحضر عن كثير من التردد في اتخاذ القرارات اللازمة . وساعد على ذلك غياب المعلومات التي تعكس القدرات الاستيعابية لهيكل الولاية الوظيفية .

٤ خاتمة

٤-١ يعتمد نجاح الحكم الاتحادي اعتمادا كاملا على موضوعية توزيع القوى العاملة - بالنظر لحاجات الولايات - كما تطرحها حصائصها وبالنظر لم يمكن أن تقدمه هذه الولايات للكواثر من أسباب الاستقرار والطمأنينة .

٤-٢ لابد من النظر في شأن حصائص كل ولاية - وضرورة أن تنعكس هذه الحصائص وبصورة مباشرة على الهياكل التنظيمية . كما يرى ضرورة إعادة النظر في السياسات والتشريعات التي تحكم توظيف وتوزيع القوى العاملة على المستويين الاتحادي والولائي وتنم إعادة النظر هذه على مستوى ما تطرحه التجربة من مستجدات وتكرره من متغيرات .

الإحالات المرجعية

١. انظر أوراق ومداولات الحوار الوطني الحرطوم ، سبتمبر ١٩٨٩م .
٢. انظر تفاصيل القرار الجمهوري رقم (٥) لسنة ١٩٩٤م - ديوان الحكم الاتحادي فبراير ١٩٩٤ م .

الدعوة الفدرالية تحت المجهر

بروفسير محمد هاشم عوض

١ دواعي الحكم الفدرالي

تاريخ الدول الأوروبية وأمريكا هو تاريخ مقاطعات ودويلات تجمعت فسي اتحادات كنفسرالية وفدرالية وأصبحت هي واقع الأمر دولا موحدة تدار مركزيا بحكم الدستور أو الواقع . وهذا ينطبق على بريطانيا وإيطاليا وسويسرا وألمانيا والولايات المتحدة . بل نجد أن المجموعة الأوروبية الآن تتجه نحو التوحد لقتصاديا وعسكريا وربما سياسيا ودستوريا على نحو يجعلها ندا ويطيرا للولايات المتحدة الأمريكية . ولكن في نفس الوقت صاحب انهيار المعسكر الشرقي تفكك اتحاد جمهوريات السوفييت الاشتراكية ، بل تفككت دول شرق أوروبا مثل يوغسلافيا الفدرالية .

أما في العالم غير الصناعي فنقرأ عن مشروعات لتجميع الدول في اتحادات ومجموعات مثل مجموعة الجنوب الإفريقي الذي يضم عشر دول واتحادا فدراليا يضم الأردن والأراضي المحتلة وإسرائيل . وفي نفس الوقت نسمع عن أحياء مشروعات للفتنة دول شرق أوسطية وإفريقية مثل لبنان والعراق والسودان والصومال مع بقية دول القرن الإفريقي . وهكذا نجد تحركا في لتجاهين مصادير ، إحداهما توحدي يسير في الاتجاه التاريخي الذي يجمع الدويلات والمقاطعات في اتحادات كنفسرالية وفدرالية تتحول لدول موحدة تتجمع نفسها في مجموعات تستهدف التدخل في دول عظمى . والآخر يسير في اتجاه معاكس يفكك ويفتت الدول الموحدة .

وقد وجدت مشروعات تقسيم الدول الموحدة إلى أقاليم ذات مناطق حكم ذاتي أو ولايات يصممها حكم فدرالي مبررات مختلفة يرى الكثيرون منها أنها تنطبق إلى حد كبير على السودان . وأهمها ما يلي :

١. صعوبة - إن لم يكن تعذر - حكم البلاد الواسعة مركزيا بسبب ضعف الاتصالات وعدم توافر المعلومات في المركز مع قلة الإحساس بمعاياة الأطراف .

٢. التنوع الثقافي والعرقي والجهوي وما يفرزه من تباين للمشاكل والسرؤى والمشاعر مم يستدعي وضع سلطة اتخاذ القرار وتنفيذه في مكان الأحداث ويرؤى للمنتأثرين بها مباشرة .

٣. تمحور السلطة المركزية في العناصر الثقافية والعرقية والدينية والسياسية العربية في المركز الأمر الذي يؤدي إلى احتكارها في فئة محددة من السكان وبقاء العالبية العظمي في عرلة عن السلطة الفعلية .

٤. ضعف الشعور القومي إزاء الروابط الإقليمية بصفة عامة - في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتواربة جهويا ممّا ولد رغبة - أركنتها الدول المانحة - لدعم المشروعات المحلية تحت ما يعرف بالتنمية المرنكرة على الجماهير عن طريق للمنظمات التطوعية التي تتعامل مع السلطات الإقليمية مباشرة بدلا من المؤسسات الدولية التي تتعامل مع الحكومات المركزية .

وتحت تأثير هذه المبررات بدا السودان منذ أوائل السبعينات يتخلى عن نظام الحكم المركزي المرنكرز على تمثيل نيابي مركزي ومجالس شعبية محلية للمديريات المختلفة والرافض لمطالب الفدرالية (الفدریشن) والانفصالية التي ظهرت في الجنوب خاصة وظهرت لها بطائر محددة في شرق وغرب البلاد .

في اعقاب اتفاقية أديس أبابا الموقعة بين الحكومة وفصائل الأنابيا في عام ١٩٧٢ منح الإقليم الجنوبي حكما ذاتيا . وفي عام ١٩٨٠م قسم الشمال إلى خمسة أقاليم (الشرقي والشمالي والأوسط وكردفان ودارفور) تحت قانون الحكم الإقليمي . وفي عام ١٩٨٣م قسم الإقليم الجنوبي الى ثلاثة أقاليم . وفي عام ١٩٩٢ م أصبح السودان دولة فيدرالية تضم تسع ولايات وصلت الآن إلى ٢٦ ولاية . وفي نفس الوقت عادت الدعوة للانفصال بتدبير فصائل التمرد مع إشارات إلى الكفدرالية كحل وسط بين دعاة الانفصال والوحدة القطرية .

١ الفدرالية الحجاج المضادة

وفي تعامل هذه المبررات المختلفة التي سبقت كمسوغات لتحويل السودان من دولة موحدة إلى دولة فيدرالية يمكن أن نورد الحجج التالية للإبقاء على البلاد كنزولة موحدة :

أ. قلب التوجه التاريخي من الفدرالية إلى الوحدة إلى تطور من الوحدة إلى الفدرالية هو إصعاف لعوامل التوحيد ودعم لقوي التفتت والتفكك يعكسه ظهور دعوات الكفدرالية والانفصالية والتزايد المستمر في عدد الولايات والمحافظات .

ب. كان السودان في معظم العصور دولة موحدة تحكم مركزيا رغم بطء المواصلات وضعف وسائل الاتصال واليوم تتصاعد الدعوة لامركزية رغم التطور الكبير الذي حدث في محالي المواصلات والاتصالات الذي يهدم حجة الصعوبة في حكم قطر شاسع المباحة كالسودان مركزيا .

ج. أثبتت تجربة الحكم الإقليمي أن اللامركزية لم تؤد إلى نقل السلطة إلى مواقع البلاد المختلفة ، وإنما أوجدت مراكز

إقليمية حصرت السلطة الإقليمية ومراكزها في عواصم الأقاليم . بل وصح إلى الحكومات الإقليمية سلطات الوحدات القاعدية كالمجالس المحلية - سلطاتها وركزتها في عواصمها . ويؤكد هذا الصراعات التي تفجرت في الولايات حول اختيار عواصمها .

د. مطالبة جماهير الأقاليم لم تكن كما يقال - بحقوقهم في حكم أنفسهم ولكن بحقوقهم في المشاركة في حكم البلاد كلها أي السلطة المركزية ونصيبهم العادل في الثروة القومية المركزة كالسلطة في وسط البلاد . ومن هنا لا يمكن أن يقال إن في تمكين أبناء كل إقليم من حكم أنفسهم بأنفسهم استحالة لمطالبتهم بالمشاركة في حكم وثروة البلاد بأسرها

هـ. لم يصاحب النضال نحو الفدرالية أي محاولة تذكر لإعادة تقسيم الثروة القومية جهويا علما بأن العاصمة والإقليم الأوسط - اللذين بصما ٣٠% من السكان - يتمتعان — ٧٠% من الناتج القومي . وفي ميزانية عام ١٩٩٤/١٩٩٥ م لم يتجاوز المبلغ المخصص لدعم كل الولايات مبلغ ١٥ مليار جنيه للإعاق الجري و ٧ مليار جنيه للإعاق الإنمائي . وتمثل هذه المبالغ ٦٥% من الموارد العامة البالغة ٣٤٩ مليار جنيه و ٠.٦% من الناتج القومي الإجمالي المصروف ٢٩٤٧ مليار جنيه .

و اعتمدت للولايات ميزانيات جارية تمثل فيها إيراداتها الذاتية ٦٧% من حملة مصروفات الولايات الشمالية و ١١% من

مصرفوات الولايات الحسوبة للعام المالي ١٩٩٤/١٩٩٥ م . وقد أثبتت التجربة أن الإيرادات الدائنية للولايات في دارفور وكردفان والشرق بلغت في الفترة ١٩٨٧م - ١٩٩٠م نسبة ١٣% و ١٤% و ١٩% على التوالي . وهذا يعكس اعتماد الولايات الفعلي والمصرف على الدعم المركزي مما يحضرها للهيمنة المالية المركزية ، بينما يؤدي اعتمادها أساسا على إيراداتها الدائنية للإبقاء على التوزيع الحالي غير العادل للثروة القومية على ما هو .

٣ فدرالية بلا موارد ذاتية

إن من الواضح أن الدعوة للفدرالية كانت استجابة لمطالبة أهالي الأقاليم بإشراكهم في السلطة والثروة المتركة في أواسط البلاد . ومما لاشك فيه أن هناك ارتباطا عضويا بين المشاركة في السلطة من جهة والمشاركة في الثروة من جهة أخرى ، إذ إن قيام سلطة ولائية معتمدة ماليا على دعم مركزي اتحادي يجعل السلطة الولائية تابعة وحاصصة للقرار المركزي . كما أن تحميل الولايات المساهمة القدرات والثروات مسئولية تمويل وتنمية مواردها ذاتيا يعني الإنقضاء على الفوارق في الثروات والنمو على ما هو عليه ، بل فاقتنما بإعادة توزيع تكاليف الحكومة بنسبة قدرات كل ولاية بدلا من احتياجاتها كما كان الحال تحت الحكم المركزي .

إن تحقيق للمشاركة في الثروة المتركة في أواسط البلاد لا يتحقق إلا بقفل توزيع الناتج (أو الدخل) القومي فأيسر نسبيا ، وأيسر منها إعادة توزيع موارد الدولة المالية . وهو ما انحصرت فيه الخطوات المحددة المتخذة في إطار إنشاء النظام الفدرالي . وهذه الخطوات تتمثل في :

أ. للدعم الاتحادي .

ب. الاحتفاظ بعائد الضرائب والرسوم المحلية (ضرائب العشور والقطار والطيران وال عربات وأرباح الأعمال والمبيعات والملاهي) ، والرسوم التجارية والصحية والعوائد المحلية .

ج. حطت نسبة ٢٠ ٪ من الضرائب المركزية للمحصول في كل ولاية .

د. عائد استثمارات أعمال الولايات التجارية والزراعية والصناعية وبيع الأصول .

هـ. العون الذاتي .

و. القروض والمنح الدلحية .

ويلاحظ أن معظم هذه الموارد هي موارد محلية بعضها ضرائب ورسوم (عوائد استثمارات ومبيعات) على منشآت محلية محددة ، والبعض الآخر عور ذاتي يتحد عادة شكل رسوم على سلعة أساسية غالبا ما تكون هي السكر . أما العور المركزي (الذي يمثل نظريا ثلث الإنفاق الولائي وفعليا أربعة أخماسه) فيأتي في صورة خمس حصيلة الضرائب المركزية التي تجمع من الولايات بواسطة حكوماتها كوكيل عن الحكومة الاتحادية ، ثم الإيرادات المركزية المحولة للولايات في شكل دعم مباشر . ولكن القليل من التأمل يكشف أن للولايات حقا في موارد مالية كبيرة يستأثر بها المركز وحده ولا يمنح الولايات منها إلا النذر اليسير في شكل دعم .

فلو أننا حاولنا أن نتوصل إلى نصيب الولايات الأفقر في السودان (وبها ٧٠ ٪ من السكان وثلث ٣٠ ٪ من الناتج القومي) من حصيلة الضرائب المباشرة والعمارك ورسوم الإنتاج والإيرادات القومية والمقدرة بـ ٢٤٥ مليار

جنيه لعام ١٩٩٤م / ١٩٩٥م لوجدنا أنها حوالي ٥٤ مليار جنيه . وقد تم تقدير هذا الرقم على أسس متحفظة جدا تعطى الولايات الفقيرة كل الحصيلة من صريبة النشاط الزراعي ورسوم والأرض و ٥٠ % من رسوم الإنتاج على الدقيق والأمنار ومساهمة المغنيزين و ٣٠ % من رسوم صريبة المبيعات والجمارك ورسوم إنتاج السلع الصناعية الأخرى ومن الإيرادات القومية . وواضح أنه رغم التحفظ في التقديرات حصلنا على رقم يمثل ٢٧ % من الدعم الاتحادي للولايات (١٥ مليار جنيه) رائدا الضرائب المحولة (٥ مليار جنيه) . ويلاحظ أن الضرائب المحولة وحدها لا تمثل سوى تسع الضرائب التي يرى أن جماهير الولايات الفقيرة يدفعونها والبالغة ٤٤ مليارا .

٤ ائدالية موارد ذاتية

ولو بطردنا إلى موارد مالية أخرى تجبى أساسا من الولايات الفقيرة وبيع معظمها حرجها لوجدنا منها الزكاة . ففي الأعوام ١٤١٣-١٤١٤هـ (١٩٩٠م - ١٩٩٣م) كان نصيب زكاة الررع والأئعام ٦٨ % من جملة الحصيلة البالغ متوسطها ١٧ مليار جنيه (٦٢ % للررع و ٦ % للأئعام) . وذلك مقابل أقل من الثلث زكاة عروص التجارة والمستعلات (الاسئتمارات) والأموال والدخول التي تتركز في الولايات الأغنى . ولو أصعنا إلى إسهام الولايات الفقيرة ٣٠ % من حصيلة هذه الأموال (وذلك بنسبة نصيبها من الناتج القومي) لارتفعت مساهمتها في الزكاة إلى أكثر من ٧٥ % . وبالرغم من أن القاعدة الأساسية في توزيع الزكاة هو عدم نقلها من منطقة الجباية إلا إذا لم تتوافر بها مصارفها فإن معظم صرفها يتم خارج الولايات الفقيرة التي تؤدي معظمها . ففي عام ١٤١٢هـ بلغت مساهمة الخرطوم والولاية الوسطى ٨٨٤ مليون جنيه (٤٧ %) من حصيلة الزكاة البالغة ٩٢٢ مليون جنيه بينما أنفق على الرئاسة ومستحقى الزكاة فيها ٩٤٤ مليون جنيه (٦٧ %)

من جملة الإنفاق البالغ ٤١٣ مليار ١ مليون (منها ٢٧٦ مليون (٥٩ %) من مصرف الفقراء والمساكين البالغ ٤٧٥ مليون جنيه) والجبر سالدكر أن تقديرات الزكاة للعام الحالي (١٩٩٤م) بلغت ١٥ ملياراً حصص منها ١٢ ملياراً للولايات يرجى أن نسور ع حسب إسهامات الولايات .

ومن الموارد المالية التي ظلت الولايات الأفقر تستحوذ منها على أقل من ما تسهم به من الودائع المصرفية . ففي الأعوام الأخيرة اكتشفت البنوك أن مروعها في الأقاليم الأفقر مصدر لودائع كثيرة قليلة الاستهلاك محلياً مما شجعها على التوسع في المروع في هذه الأقاليم بعرض جمع الودائع منها وتحويلها للمركز حيث الطلب أكثر من المودع محلياً . وانعكس هذا في ارتفاع عدد مروع البنوك في العاصمة والولاية الوسطي في عامين (١٩٨٩م - ١٩٩١م) من ١٨٧ إلى ٢٤١ فرعاً - أي بنسبة ٢٨ % بينما ارتفعت في بقية الولايات من ٣٣٥ إلى ٤٧٢ فرعاً أي بنسبة ٤٠ % . وقد أصدر بنك السودان توجيهها بأن يتم استثمار ما لا يقل عن نصف وداائع الولايات محلياً ، ولكن هذا التوجيه غير مطبق . ولو قدرنا بصيب الإقليم الأفقر بعشر الودائع الجاريه ونصف وداائع المؤسسات ولجان القطن و ٣٠ % من وداائع القطاع الحاص والبالغة ٤٥٠ مليار ٩٤ مليون جنيه في عام ١٩٩٢م لوجدناها تبلغ ٣٩٩٩٢ مليون جنيه - أي ٤٢ % من مجموع الودائع . ولو احتفظت هذه الولايات بنصف الودائع التي يملكها سكانها لأصبح لديهم ٢٠ مليار جنيهه قابلة للاستثمار محلياً ، وهو ما يزيد عن مجموع الدعم المركزي المقدم لها بكثير .

الخلاصة

لقد أصبحت اللامركزية في صورة دوائية هي الأمر الواقع . وهي كما أوضحنا تمثل توجهها خطرا ومصدرا لمسطق التاريخ الذي يقود الدويلات للتوحد في أقطار ، وتوحيد الأقطار في كتل تصبح دولا كبرى . وما حدث في الاتحاد السوفييتي وشرق أوروبا وفي بعض الدول النامية هو تحلل وتفتت لتكتلات وأقطار لم تتوحد طبيعيا ولا فعلي فتفككت دفعة واحدة . وما يجري في السودان بغير تهنت بلاد بلغت مستوى الوحدة القطرية بصورة طبيعية ، ويدل على احتمال هذا الخطر ترايد المطالبات بالمزيد من الولايات والمزيد من السلطات للأطراف إلى الحد بمطالبة البعض بالانفصال .

كذلك اتضح علميا عجز الولايات عن توفير موارد مالية دائمة بالفقر المفترض الذي يجعل الاعتماد على الدعم المركزي هامشيا فأصبح الدعم المركزي هو أساس تمويل الحكم الولائي بما يؤكد استمرار التبعية للمركز على نحو يعرف الحكم الذاتي اللوائى من محتواه .

وفي حالة نجاح الولايات في الاعتماد على مواردها المحلية بأي شكل من الأشكال مع وجود هوارق كبيرة في ثرواتها ومواردها فإن هذا يعنى نقاء هذه الهوارق التي كن وجودها من أهم دواعي الهجوم على المركزية . والحقيقة هي أن شكوى جماهير الأقاليم كانت من مركزية ذات شقين - إداري واقتصادي . فقد تولدت الدعوات الانفصالية - التي جاء انتوحيه نحو اللامركزية كاستجابة لها - من تركر السلطة والثروة في أواسط البلاد . وإن كانت مطالبة الأقاليم بنقل نصيبها العادل من الثروة إليهم فإن مطالبتها بالنسبة للسلطة هي إشراكهم في مركزها القومي المشرف على البلاد كلها لا لتمكينهم من حكم أنفسهم فحسب . وهذا يعنى ببساطة اقتسام السلطة والثروة بين المركز والأقاليم

بصورة عادلة وذلك بالمشاركة في سلطة مركزية وثروة لا مركزية في
تواجههما .

وهذا هو الوضع الأمثل للسودان - دولة موحدة تشارك كل الأقاليم في
حكومتها للمركزية ، ويصل إلى أهالي كل إقليم فيها نصيبهم العادل من الثروة
في إقليمهم . ليس هو درالية تنقى على الفوارق الاقتصادية وتهدد بالوصول
بالبلاد إلى التفكك والتمزق .

الإحالات المرجعية

١. وزارة التخطيط الاقتصادي والاستثمار، العرض الاقتصادي للعام ١٩٩٢م - ١٩٩٣م
٢. بنك السودان ، التقرير السنوي الحادي والثلاثون ، ١٩٩١ م
٣. بنك السودان ، السياسة التموينية للعام ١٩٩٥، ٩٤ م
٤. وزارة المالية ، مشروع امبرانية العامة للعام المالي ١٩٩٥/٩٤ م
٥. وزارة المالية ، خطاب وزير المالية المقدم للمجلس الوطني الانتقالي حول مشروع الميزانية العامة للعام المالي ١٩٩٥/٩٤ م
٦. مجله العالم ، انهيار آخر الإمبراطوريات ، (ملف) ، العدد ١٩٤ ، ٣١ أغسطس ١٩٩١ م ، ص ٧-١٧ .
٧. محمد فرح جبريل ، " الإيرادات العامة لولايات - الواقع والآفاق مركز حصص على ولاية غرب كردفان " ، معهد الدراسات الاقتصادية والاجتماعية ، المجلس القومي للبحوث ، ١٩٩٤ .
٨. M Hashim Awad, "Regionalism in Sudan: A Dissenting View", Lecture in the Academy, Police Administration, 1985.
٩. M Hashim Awad, Local Level Development and Reconstruction in Sudan (UNCD, Nairobi, 1988)-
١٠. محمد هاشم عوض ، " السياسات الاقتصادية والوحدة الوطنية " ، وفي العجب الطريفي (محرر) ، دراسات الوحدة الوطنية ، جامعة الخرطوم ، ١٩٨٩ .
١١. محمد هاشم عوض ، " التنمية بين المركزية واللامركزية " ، ورقة لورشة عمل الإدارة في السودان ، قاعة الشارقة ، يوليو ١٩٩٤

الفدرالية والبيئة

طرق مبارك مجدوب

تهدف هذه الورقة إلى معالجة مسألة الاختصاص التشريعي والتنفيذي للدولة الفدرالية في مجال البيئة ، ومدى توافق نظام قانوني بيئي منواري في ذلك المجال ، ونحي الورقة الراوية القانونية في كل من قصتي البيئة والفدرالية ، اللذان لا يحق اتساع موضوعيهما وتعقيدهما وتشابكهما مع قصدا عديدة اقتصادية واجتماعية وثقافية وقانونية . والمشكلة التي تسعى الورقة لتناولها تتمثل في ان التنظيم القانوني البيئي الذي يشمل المبادئ والسياسات والقوانين والمؤسسات التي تعنى بالسلامة العامة وتحقيق التنمية المؤررة بصمم المحافظة على الموارد وتسميتها ، يتأثر سلبا وبجانب بطبيعة الاختصاصات التشريعية والتنفيذية الممنحة للحكومة الاتحادية والولايات بموجب الدستور الفدرالي . فلاند إداري من الوقوف على المسائل ذات الصلة بحماية البيئة وتسميتها والمحافظة عليها ، وموقعها في قائمة الاختصاصات الاتحادية أو لولائية ، ومن ثم تقييم كفاءة وسعة هذه الاختصاصات للوفاء بمتطلبات التنظيم القانوني البيئي الفاعل في إطار الدولة الفدرالية .

وتحقيق لهذا الهدف نسهل الورقة بشرح للمبادئ النظرية الأساسية التي تقوم عليها كل من فكريتي الفدرالية والفاون البيئي لتوفير المحور النظري الذي نركز عليه الورقة في معالجة المشكلة المطروحة ؛ وتتحد الورقة مهج الدراسة المقارنة بربط المفاهيم النظرية ببعض الحارب المعاصرة في الفدرالية والتصام القانوني البيئي مع إبراز حرية السودان التي تمثل المحور الواقعي أو التطبيقي

للورقة وأحيرا تحصل الورقة إلى توصيات ونتائج محددة قائمة على تحليل المعلومات في المحورين المذكورين على ضوء رؤية مستقبلية للبناء الدستوري والقانوني في مجال الفدرالية والبيئة في السودان .

أولا - الفدرالية

الفدرالية بشكل عام هي الإطار الدستوري لاتحاد مجموعة من الدول في شكل دولة مركبة ، أو الذي يحقق للدولة الموحدة تقسيم السلطات بين حكومة عامة وبين وحدات إقليمية ومن ثم تتحول من حاله للدولة السيطر إلى دولة مركبة ويدخل في هذا التعريف العام نوعان من الاتحاد بين الدول هما الاتحاد التعاهدي أو الكفدرالي والاتحاد المركزي أو الفدرالي . ومن هنا يأتي تصنيف الدساتير إلى دستور فدرالي وغير ذلك حسب شكل الدولة من حيث أحاديثها أو تركيبها من مجموعة دول متحدة ، ومن حيث تقسيم السلطة في إطار الدولة الأحادية ذاتها التي تتراوح بين التركيز و اللامركزية بدرجات متفاوتة تصل سرورتها في صورة الدستور الفدرالي الذي يقسم السلطة بين الحكومة العامة وحكومات الأقاليم . كما يلاحظ أن هذا التعريف الوصفي الشكلي لا يتطرق إلى الدوافع وراء تكوين الاتحاد التعاهدي أو المركزي بين الدول أو تحول الدولة الأحادية إلى فدرالية حسب الوصف المتقدم ، وهي تعتبر ذات أهمية خاصة بالنسبة للباحث في العلوم السياسية أو الإدارة العامة أكثر من أهميتها بالنسبة سبحث من الوجهة الدستورية الصرفة كما هو الحال في هذه الورقة ، كما أن ملائمة الفدرالية للدولة أو مجموعة الدول المعينة تخرج عن نطاق هذا البحث أيضا ولكن يمكن ذكر الظروف الاقتصادية والأمنية والحضارية والترعات الإقليمية القائمة على التنوع الثقافي والعرقي والديني وسائر فرص التنمية الاقتصادية والاجتماعية كأتملة للدوافع الفدرالية .

ويمكن أن يذكر أن الفدرالية ، كصيغة دستورية وسياسية ، وللأسف حاجة لهذه السواغ ، يتوقف نجاحها على توافر عوامل هامة أمكن إجمالها في الصلاحية للتوحد والاستقلال في إطار الكيان الواحد ، ويدخل في ذلك اعتبارات التاريخ والتحارب في الحكم الذاتي وتوافر الموارد الكافية ، مما يصيق حصره وتفصيله في هذا المجال ، ولكن لرمت الإشارة إليها لاستصحابها مع البعد القانوني الذي تتفرد به هذه الورقة .

١ مبدأ الفدرالية

تم استخلاص مبدأ الفدرالية من خلال دراسة صيغ اتحاد الدول التي يطلق عليها لقب فدرالية هي أدبيات العلوم السياسية وفقه الدستور وهو المعيار الصحيح للفدرالية الحقيقية ممثلاً في تقسيم السلطة العامة للدولة بالدستور بين حكومة عامة وحكومات إقليمية بحيث تكون كل منهما مستقلة عن الأخرى في حدود اختصاصها وتعملان بالتنسيق مع بعضهما البعض . وترتبنا على تطبيق هذا المبدأ كمعيار للتعرف على الفدرالية الحقيقية ملاحظ الآتي :

- ١ إن الفدرالية بهذا المفهوم تقتصر على الاتحاد المركزي وتستبعد الاتحاد التعااهدي (الكفهرالي) حيث تقوم العلاقة بين الحكومة العامة وحكومات الأقاليم ، ليس على مبدأ الاستقلال والتنسيق ، وإنما على اعتبار أن الحكومة العامة تقع في مرتبة أقل من حكومات الدول المعاهدة ولا ينفذ سلطانها على رعايا تلك الدول إلا عبر حكوماتها .
- ٢ إن السلطات المتبقية ، وهي التي لم تذكر ضمن المسائل التي تختص بها الحكومة العامة أو حكومات الأقاليم ، الذي يعتبره البعض معياراً لتمييز الفدرالية ، لا يشترط أن تؤول إلى حكومات الأقاليم كما يرى أولئك السائحون بل إن المساط في تمييز الفدرالية ليس أبولو السلطات المتبقية

وإنما التكافؤ بين الحكومتين العامة والإقليمية و عدم حصوع أي منهما للأخرى أما اعتبار أيلولة السلطات المنفوية لحكومات الأقاليم كمعيار فمرده إلى فهم سطحي لدستور الولايات المتحدة الأمريكية الذي حدد اختصاصات بعضها للحكومة الاتحادية وترك المنقي للولايات ويمكن أن ينظر إلى هذه المسألة كخاصية وليس معياراً تمييزياً للفدرالية .

٣. مسألة استمرار دساتير الدول المكونة للاتحاد ، لا تمثل معياراً تمييزياً للفدرالية كما يرى البعض لأن مسط التمييز هو تقسيم السلطة سواء تسم ذلك بتحديد سلطات بعضها للحكومات العامة على أن تستمر دساتير الأقاليم كما هي فيما عدا ذلك ، أو أن تتواضع هذه الدول على دستور موحد بين صيغة قسمة السلطة بمعيار الاستقلال والتنسيق بين الحكومة العامة وحكومات الأقاليم .

٤. لا بد أن تذكر أن الصيانة الدستورية للاستقلال هي الحالة الثانية هي النص على صيغة لتعديل الدستور الموحد تضمن عدم انفراد أي من الحكومتين بذلك كما تضمن عدم الغالبية للانفصال .

٥. إن الدستور الفدرالي يحقق الديمقراطية المتوارية من خلال تمكين الأقاليم من ممارسة الحكم الذاتي في حدودها وفي إطار الاختصاصات الممنوحة لها ، وفي ذات الوقت المشاركة في السلطة على المستوى المركزي من خلال التمثيل العادل للأقاليم في الهيئة التشريعية ودورها في اختيار الحكومة الفدرالية . وهذه السمة من سمات الفدرالية التي نجعلها تصلح وسيلة للتعبير عن التنوع في إطار الوحدة ، وهي بهذا الفهم تعبير حاصية مميزة للفيدرالية .

٦. كما أن الفدرالية تقوم على العدالة في تقسيم السلطة فهي تقوم على

العدالة في توزيع الثروة أيضا حيث نجد ذلك في قائمة الاختصاصات لكل مستوى من السلطة فيما يتعلق بالموارد الاقتصادية وإدارتها وشميتها فضلا عن صيغ التنسيق والتعاون لتحقيق إعادة التوزيع العادل للموارد وتوفير مستوى عام من الخدمات الضرورية .

٧ أم تحتوي الاختصاصات المسندة للحكومة الفدرالية وحكومات الأقاليم صعد أن السلطة الفدرالية تختص بمسائل السيادة مثل اسوع والأمر والشؤون الخارجية والعملة والهجرة والجسدية الخ . بينما تختلف قائمة السلطات الإقليمية حسب الظروف التي أدت إلى تكوين الدولة الفدرالية من بين الدوافع التي أشير إليها .

٨ تعتبر الصمات الدستورية عن الحقوق والحريات الأساسية في الدستور الفدرالي سمة هامة تتكامل مع السمات أعلاه في تحقيق مبدأ الفدرالية ، وذلك باعتبارها أساسا للإجماع الذي تقوم عليه دوله الموحدة الذي يكفل بمقتضاه للمواطن حقوقا عامة مستمدة من حقيقة المواطنة في الدولة الفدرالية فضلا عن حقوقه داخل ولايته الأم ، ومثال لتلك الحقوق والحريات تلك المتعلقة بالانتقال والعبير والدين والمساواة .. الخ .

٩ تمثل المراجعة القضائية التي تمارسها المحكمة الفدرالية سمة هامة من سمات الدستور الفدرالي لما تقوم به من دور مهم في المحافظة على الدستور وصيانة الاختصاصات المسندة بموجبه منع للتدخل أو الاستناد أو التصارب الذي يحل بالميران الفدرالي فضلا عن إبعاد الحقوق والحريات سالفة الذكر ، وهنا تجدر الإشارة إلى أهمية الالتزام باستقلال القضاء كصمانة لسيادة حكم القانون وصيانة الفدرالية القانونية .

ب أمثلة من توزيع الاختصاص بشأن البيئة

لا بد من أن نتطرق إلى المسائل المتعلقة بها المسندة للحكومة الاتحادية أو الولايات في ثلاثة من الأنظمة الفدرالية ثم نبين الوضع في السودان .

١ الولايات المتحدة الأمريكية

حدد الدستور الأمريكي سلطات الحكومة الاتحادية على سبيل الحصر تاركاً السلطات المتبقية لتمارسها الولايات . وبالنظر إلى السلطات الاتحادية نجدها تشمل تنظيم التجارة الخارجية بين الولايات ، تشجيع التقدم العلمي ، والاتفاقيات والمعاهدات مع الدول الأخرى . من ثم فإن اختصاص الحكومة الاتحادية بشأن أمور البيئة يقتصر على المسائل التي تنقسم بالعمومية ، وما عدا ذلك يعتبر شأنًا ولائياً .

٢ الدستور الكندي

حدد الدستور الكندي مجال اختصاص كل من الحكومة الاتحادية والمقاطعات وصر بتعبير صريح على أولوية السلطات المتبقية للحكومة الاتحادية . ويمكن تمييز المسائل الآتية من ضمن اختصاصات الاتحاد والمقاطعات في مجال البيئة .

الحكومة الاتحادية

تشمل قائمة اختصاصات الحكومة الاتحادية الممتلكات والديور العامة وتنظيم الاقتصاد والتجارة والمطارات والمرافئ والجرر ، والملاحة البحرية ، والحجر الصحي وصيانة المستشفيات الساحلية ، والاتفاقيات والمعاهدات مع الدول الأخرى .

ب المقاطعات

تشمل قائمة اختصاص المقاطعة الأراضي المملوكة للمقاطعة والعباب والأحشاش ، والمستشفيات والأعمال والالتزامات المحلية ماعدا الحطوط

البحرية والحديدية والأعمال ذات الطبيعة العامة حسبما يحدده البرلمان الاتحادي ، والأموال والحقوق المدنية في حدود المقاطعة ، والموارد الطبيعية غير المتجددة والموارد العالية بما في ذلك تنظيم معدل الإنتاج الأساسي ، والطاقة الكهربائية في حدود المقاطعة ، والصرائب المفروضة على الموارد الطبيعية والطاقة الكهربائية ، مع مراعاة عدم فرض رسوم أو صرائب تمييزية بالنسبة للصناعات ، والزراعة في حدود المقاطعة .

٣ الدستور الهندي

اشتمل الدستور الهندي على ثلاث فوائم مطولة تحدد الاختصاصات الاتحادية والولائية والمشاركة وفيما يلي الاختصاصات ذات الصلة بالبيئة في كل قائمة من تلك القوائم :

١ القائمة الاتحادية

تشمل سلطات الحكومة الاتحادية الطاقة الذرية والموارد المعدنية الضرورية لإنتاجها والصناعات الحربية ، والعلاقات الخارجية ، والتمثيل الدبلوماسي والفنصلي وإبرام الاتفاقيات والمعاهدات مع الدول الأخرى ، والطرق القومية ، والملاحة البحرية ، والتجارة القومية ، والاستيراد والتصدير للخارج وبين الولايات ، والصناعة القومية ، وتنظيم وتطوير حقول البترول والموارد المعدنية والبترولية ومنوجاتها وأي سوانل أو مواد قابلة للاحتهاب حسبما يحدده البرلمان الاتحادي ، وتنظيم المناجم والموارد المعدنية بالقدر الضروري ، وتنظيم القوى البشرية والسلامة المهنية في المنجم ، والصيد والمصايد خارج المياه الإقليمية ، وصناعة واستغلال الملح ، وزراعة وتصنيع الأفيون لأغراض التصدير ، والصرائب والرسوم ماعدا الضرائب على الأراضي والمنتجات الزراعية .

ب اختصاصات الولايات

تشمل القائمة الخاصة باختصاصات الولايات : المسائل المتعلقة بالقل الداخلي ، والزراعة والصناعة ، والبحوث والوقاية ضد الآفات ومع أمراض النباتات والحيوانات والخدمات البيطرية ، والمسبورات ومنع تعدي المواشي ، والمياه بما في ذلك الري ومياه الشرب والفنوت والصرف ومستودعات المياه ، والأراضي بما في ذلك تنظيم الملكية والحجارة والإحارة . والموارد المعدنية والمحاجر ، والصناعة مع مراعاة الاختصاص الاتحادي . والعار واستخدماته ، والصانع مع مراعاة الاختصاص الاتحادي ، والأسواق والمعارض .

ج الاختصاصات المشتركة

تشمل قائمة الاختصاصات المشتركة للولايات والمركز على المسائل ذات الصلة بحماية الحيوان ، والعيال ، والحياة البرية ، ومنع تلوث الأطعمة ، والأنوية والسموم ، والتخطيط الاجتماعي والاقتصادي ، والسكان وتنظيم الأسرة ، والموائى ماعدا الموائى الرئيسية ، والملاحاة البحرية ، ومكافحة التهريب ، والاقتصاد والنجارة ، والثروة الحيوانية والأعلاف .

٤ المرسوم الدستوري الرابع (السودان)

تضمن المرسوم الدستوري الرابع الحاصل بتأسيس الحكم الاتحادي في السودان ثلاث قوائم للاختصاص التشريعي والتعديدي الاتحادي والولائي المشترك وهي تشتمل على مسائل تتعلق بالبيئة على النحو التالي :

١ المستوى الاتحادي

تقع المسائل البيئية الآتية ضمن الاختصاص الاتحادي وهي التخطيط والتنمية الاتحادية ، والاقتصاد الاتحادي والتجارة الخارجية ، والنقل الاتحادي والطرق

عسرة الولايات ، و الموارد الطبيعية و المعدنية و ثروات باطن الأرض ، و المساهمة العابرة .

ب اختصاصات الولايات

المسائل البيئية ضمن اختصاصات الولايات تشمل التخطيط و التنمية ، و التجارة و التمويل على نطاق الولاية ، و الصناعات الصغيرة ، و الزراعة و الغابات ماعدا الغابات الاتحادية ، و الثروة الحيوانية و الدرية و الإسكان ، و السياحة ، و توفير المياه و تنظيم استعمالها ، و الخدمات الصحية ، و الطرق الداخلية ، و حماية البيئة في نطاق التخطيط و التنسيق الاتحادي .

ج المجال المشترك

ورد ضمن الاختصاصات المشتركة بين الولايات و المركز المسائل المتعلقة بالتخطيط العمراني ، و التصرف في الأراضي ، و رسم سياسة حماية البيئة و تنظيم تجارة الحدود ، و التخطيط الثقافي و لإعلامي .

ثانياً البيئة

البيئة هي تعبير يطلق على مكونات الغلاف الجوي من هواء و ماء و تربة أو ما يعرف بالبيئة الطبيعية ، كما يطلق على الظروف المرتبطة بنشاط الإنسان اجتماعياً و ثقافياً و عمرانياً بما يسمي بالبيئة المنشأة و لذلك نجد أن التعريفات الواردة لكلمة بيئة لا تخرج عن نطاق هذين الإصارين و إن تفاوتت دقة و تفصيلاً و يرتبط هذا التعريف بمفاهيم مكملة في أدبيات البيئة مثل مفهوم الفوارس السئي و التلوث و التنمية المستدامة أو المؤررة التي تستعرض لمدى لأنها مصموم الحديث عن القبول البيئي الذي هو المحور الذي لهذه الورقة .

٤ القانون البيئي

تم وصف القانون البيئي بأنه منظومة القوانين و النظم و الموجهات و الاستخلاصات و النتائج و التفسيرات التي تعنى بحماية البيئة و ترقيتها و المحافظة

عليها . هـ هو بهذا المعنى أسلوب منظم لاستخدام كافة القوانين في النظام القانوني من أجل تقليل النتائج السالبة وحرص العباد وتوفير المعالجة عن الأعمال التي صر بالبيئة و الصحة والسلامة العامة أو تهددها .

هذا الفهم للقانون البيئي يعكس منهج المدرسة القانونية القائمة على التسرعة العامة البريطانية الأمريكية (أو الأنجلو أمريكية) التي لا تنظر للقانون البيئي - كأبي قانون إداري - باعتباره كيانا منفصلا تمثله مجموعة محددة من القوانين أو الأعراف أو الأحكام القضائية التي يمكن حصرها ومن ثم اعتباره تجسيدا للقانون البيئي ، مقارنة بالمدرسة اللاتينية التي تنظر إلى القانون الإداري ، الذي يبرر القانون البيئي كفرع رئيسي في القانون العام مواز له ، باعتباره نظاما قانونيا مستقلا بتشريعاته وأعرافه وأدبياته وقضائه المتخصص وعليه يمكن أن نجد من يصعب القانون البيئي في ذلك النظام بأنه ذلك الفرع من القانون العام الذي يعنى بإشياء المؤسسات للإدارة البيئية وتنظيم علاقتها ببعضها البعض وأجهزة الدولة التنفيذية ويحدد نشاطها ووسائلها للقيام به مع وضع الصوابط والترخيص والجزاءات اللازمة لإنعقادها من أجل حماية البيئة وترقيتها والمحافظة عليها .

ولعل النظم إلى سبب الاختلاف المنهجي في المدرسة الفقهية المشار إليها ، يصل مع إلى عدم وجود ثمرة عملية من ذلك الاختلاف سوى التعرف على مصادر القانون والية حسم النزاعات والجزاءات لصمان إنعاده . فالقانون الإداري ذو النشأة القضائية ارتبط بدئ الأمر بالأحكام القضائية القائمة على مدئ عامة لحماية الحقوق الخاصة من التعدي والإزعاج والإهمال ليو اكب التطور الذي لارم النهضة الصناعية . فيتسع الجراء من دائرة التعويض عن الضرر الخاص لإدخال المصلحة العامة المتمثلة في حماية البيئة العامة من

التلوث والصوصاء والتعدي ونسرب المواد الخطرة فيما يعرف بالمسئولية الصارمة . ثم انتقل الاهتمام بهذه الموارد بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة من مرحلة السبسة القصائية إلى السلطة التشريعية الأصلية فصدرت التشريعات التي تعنى بحماية الصحة العامة والسلامة المهنية ضد انتشار الأوبئة والمخاطر الصحية ولذلك ارتبط القانون البيئي في إطاره التشريعي بقضية التلوث وحماية الصحة العامة .

ثم انتقل القانون البيئي إلى المرحلة الثانية التي لازمت اتساع النشاط الرراعي والصداي فارتدت القواعد التنظيمية المتعلقة بتحديد حقوق استخدام الأرض وحقوق الجيران وألوية الاستخدام مقارنة بين المنفعة الخاصة والصرر المحتمل على الآخرين ، ومن ثم على البيئة العامة . ونرايد هذا الاهتمام ليمثل المرحلة الثالثة في القانون البيئي التي تصدى فيها التشريع للإسراف في استخدام الموارد الطبيعية ممثلة في العابات و التربة والمياه ، وذلك بهدف صمان حد أدنى من هذه الموارد للمحافظة على استدامة عطائها وأهيرا تبلورت الصيعة المؤسسية المتكاملة للنظام البيئي التي تصم هذه الأطوار الثلاثة من مراحل تطور القانون البيئي فلا تقف عند حد الحماية الأولية أو تحديد أولوية الاستخدام أو المحافظة على الموارد ، وإنما تتعداه للنطرة الشاملة للنظام البيئي فأصبح دور القانون في النظام البيئي المعاصر يقوم على ثلاثة محاور :

١ محور المؤسسات البيئية

حيث نجد أن القانون البيئي يهتم بإنشاء أجهزة بيئية رئيسية تعني برسم السياسة البيئية على المستوى القومي وذلك من خلال وصعها الاستشاري الرريع الذي يرتبط بالسلطة التنفيذية والسياسية من خلال ذراع تنفيذية سياسية (مثلاً وزير مختصر) . ويعمل الجهاز البيئي بمساعدة وحدة بحثية علمية تقوم على

جمع المعلومات ، وتحليلها ، وتلقى التغذية الاسترجاعية واستقراط النتائج ورفعها للجهاز الاستشاري ، ويتم ترسم أدوات التنفيذ وتوضح خطوط الاتصال الرأسي والأفقي بينها على المستوى الأدنى من التنظيم الإداري القائم .

ب محور التشريعات

وهذه تشمل نوعين من التشريعات : الأولى تشريع أساسي يتضمن المبادئ والمبادئ البيئية وتنشأ بموجب الأجهزة الأساسية التي تتابع تنفيذ أحكامه ، والثاني التشريعات القطاعية وهذه تسعى تفصيل القواعد والصوابط التي تهدف إلى حماية وترقية البيئة والمحافظة عليها من خلال معالجة القصور البيئية في القطاعات المختلفة (الزراعة - الصحة - المياه - الهواء الخ) .

ج محور التنفيذ الفاعل

وذلك بالتدابير التي يصورها القانون للإدارة البيئية مثل التراخيص ، شهادة الحدود البيئية ، الإجراءات ، الحوافز الخ .. وهذا تدرج أهمية المواكبة باستخدام الثقافة لتقليل المخاطر البيئية ذات الأثر الدائم .

هذه الملاحظات عن الوضع الراهن للقانون البيئي تم رصدتها من خلال دراسة مجموعة من الأنظمة البيئية المعاصرة ، هي الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا والسويد واليابان عبر دراسة قامت بها منظمة الزراعة والأغذية التابعة للأمم المتحدة . وتكمن أهمية هذه الملاحظات عن محاور اهتمام القانون البيئي في تلك الأنظمة في أن النظام الدستوري في هذه الأنظمة يجمع بين النظام الفدرالي والوحداني كما أن النظام القانوني يجمع بين مدرستين هما الأنجلو أمريكية واللاتينية ولا يسي تفاوت وتنوع التجارب في هذه الأنظمة من حيث المخاطر البيئية لاختلاف عوامل الطبيعة والمناخ والنشاط الاقتصادي من نظام إلى آخر . ولذلك يمكن الاستفادة من خلاصة هذه الدراسة في نقل التجربة إلى الدول السامية مع مراعاة الظروف الخاصة بتلك الدول .

٥ القانون والتطبيق العملي

لعل من الواضح من خلال نتيج نشأة وتطور القنوس البيئي الارنسط المنين فيه وبين السياسة والتخطيط الاقتصادي والاحتماعي للتمهه المستدامة باعتبار أن القصية الأولى الأساسية بالنسة للقانون البيئي مي صممن العمل الرشيد مع الموارد الذي يكفل كفاية هذا الجيل والأجيال القادمة ، فائي أي مدى يمكن تحقيق هذه العاية في إطار قسمة السلطات بشأن المسائل البيئية في الأنظمة الفدرالية ؟

الرجوع إلى تجربة الولايات المتحدة الأمريكية المشار إليها نجد أن النظام القانوني البيئي على المستوى الاتحادي يطمه قنوس أساسي هو قنوس السياسة البيئية الذي يشئ جهازا اتحاديا للبيئة يعنى ترسم سياسة البيئة والتنسيق والاستشارة في الشأن البيئي لرئيس الجمهورية الذي يلزمه القانون بتقيد بمجال مسوي لمجلس النواب (الكونغرس) تفصل فيه الموجهات العامة لسياسة الدولة وتأثيرها على الاتجاهات البيئية في قطاعات البيئة المختلفة خاصة المشروعات الكبرى التي ترمع الحكومة القيام بها وتوضيح مردودها البيئي ، ويتضمن القنوس المذكور مبادئ عامة لمراعاتها عند التعامل مع البيئة . ومع وصوح البصر بخصوص الاختصاصات التي تتضمن مسائل همة يمكن من خلالها للحكومة الاتحادية لإحلال البعد البيئي من خلال القانون المذكور أو قوانين واتفاقيات خاصة ، لاند من التنبيه إلى عمومية سريان المبادئ المصممة في قانون السياسة البيئية على مستوى الولايات باعتباره تشريعا اتحادي عاما .

ومع ذلك نجد أن الولايات تتمتع بموجب الدستور الأمريكي باحتصاص واسع في المجالين التشريعي والتفذي حيث تركت لها السلطات المتبقية في كل المسائل بما فيها القوانين البيئية في مجالات الصحة العامة والسلامة واستخدام

الموارد الطبيعية المنجدة وغير المنجدة والطاقة الح . يمكن أن يكون التنظيم المؤسس للإدارة البيئية على المستوى الاتحادي أمودحا يحتدي به على مستوى الولايات فضلا عن إلزام المستويات والمادئ العامة على كافة المستويات .

أما النظام القانوني البيئي في كندا في ضوء قسمة الاختصاصات فجدده بميل إلى المعالجة على مستوى المقاطعات خاصة فيما يتعلق بالموارد الطبيعية المنجدة وغير المنجدة والطاقة ، حيث حدد أن تلك المسائل جميعها تقع ضمن السلطات الحصة بالمقاطعات . غير أن السلطة العامة للحكومة الاتحادية وما نصت عليه من أولولة السلطات المتبقية للمستوى الاتحادي والتفسير القضائي المرر للسلطة الاتحادية بشأن تنظيم الاقتصاد والتجارة ، أعطت مجالا معقولا لوضع موجهات وقوانين عامة للمحافظة على البيئة كما أن سلطة إبرام الاتفاقيات والمعاهدات مكنت الحكومة الاتحادية من التحول في اتفاقيات دولية ثنائية ومتعددة الأطراف في قضايا البيئة الدولية ومن ثم يصبح تصميمها في القانون الوطني أمرا ملزما على المستويين الاتحادي والإقليمي ، من حيث السياسة البيئية العامة .

أما على مستوى المقاطعات فجدد أن القوانين التي تصدر مستصحية العدد النموي البيئي ومستهدية بالنظام القانوني البيئي المؤسسي تمثل ضمانا كافية في إطار المقاطعة للمحافظة على البيئة وترقيتها . وتجدر الإشارة إلى أن النظام الفدرالي في كندا يتم بوجود آلية للتعاون والتنسيق ممثلة في مؤتمرات الوزراء الأوائ وحكام المقاطعات بهدف التنسيق والتعاون بصورة دورية وهي صيغة كافية بمعالجة القضايا البيئية ذات الطبيعة المتأحلة وعلى رأسها الموارد الطبيعية والتلوث .

وبالنظر إلى النظام الهندي من خلال قوائم الاختصاص بموجب الدستور نجد أن القائمة الاتحادية تشتمل على اختصاصات أكثر تفصيلاً مقارنة بالوضع في كندا والولايات المتحدة الأمريكية حيث نجد أنها اشتركت معها في المسائل العامة مثل التجارة والاقتصاد وإبرام الاتفاقيات والمعاهدات والطرق القومية إلا أنها نصت على مسائل هامة إضافية مثل الملاحة البحرية ومسئوليات الجودة لصانع الصادر والصانع العابرة للولايات والصناعة القومية والترول .. الخ . ويمكن أن يستنتج أن الدستور الهندي مع ميله نحو التفصيل أسد مهم عبئة للمستوي الاتحادي أكثر من الدستوريين الكندي والأمريكي . كما أضاف إلى القائمة مسائلًا أخرى تقع في المجال المشترك بين الولايات والمركز تشمل الثروة الحيوانية ووقاية النباتات والعبات والملاحة البحرية .. الخ ، نسم سرك مسائلًا أخرى للولايات معظمها يقع في إطار الاختصاص مع افراد الولايات بالمسائل ذات الطبيعة المحلية الخاصة .

من خلال هذه المقارنة بين ثلاثة من الأنظمة الاتحادية يتضح ل أن قسمة الاختصاص التشريعي والتنفيذي في الشأ السني تميل إلى مركزية التخطيط ورسم السياسة على المستوى الاتحادي والاختصاص الاتحادي شأ المسائل ذات الطبيعة العامة وإسناد اختصاصات أصيلة للولايات في حدود المسائل ذات الطبيعة الولائية . كما لا يحى أثر الحلفية التاريخية لتأسيس الدولة الفدرالية المعنية على طبعة المسائل المحددة في اختصاص كل مستوى من مستوى الحكم مثلاً السلطة المسقية أسدت للولايات في أمريكا بينما بقيت مع الحكومة الاتحادية في الدستوريين الكندي والهندي ، والاختصاص الولائي بشأن اموارد الطبيعة المتحددة في الدستور الكندي . ونلاحظ أن الدستور الهندي عر بصورة أكثر وضوحاً عن الاتجاه العام نحو مركزية العيسة البنية في المسائل المشتركة

وتحوي المسائل ذات الطبيعة الولائية الحاصه للولايات في إطار التنظيم الديني
الاتحادي ولا يحق أيضا أن الدستور الهسي أقدر كثيرا من التفسيرات القضائية
في الحزب الفدرالية السدفة فتصم قوائم أكثر تفصيلا ودقة وذلك من شأنه أن
يحسب النظام الفدرالي النصارب والعموص الذي اكتنف الدساتير الفدرالية في
يادئ عهدا .

ثالثا . القانون البيئي في السودان

التحرية السودانية الوليدة في تأسيس الحكم لاتحادي تجعل من المصورى
الطر في الوصع القئم للنظام القسوى البيئي في إطار التجربة المعاصرة سيما
في الأنظمة الفدرالية وذلك بهدف استشراف رؤية مستقلة لما يسعى أن يكون
عليه الحال .

يمكن تلخيص «وصع الدستورى بالنسبة للسياسة البيئية حسب قسمة
الاحتصاص في المسائل البيئية الواردة في المرسوم الدستورى الرابع سالعة
الذكر كما يلي :

- أ . السياسة البيئية المتعلقة بحماية الموارد الطبيعية والمحافظة عليها من
احتصاص الحكومة لاسحادية حسب حكم المادة (٨) من المرسوم
الدستورى الرابع .
- ب . رسم للسياسة البيئية عموم مسألة مشتركة حسب حكم المادة (١٠) من
المرسوم الدستورى الرابع .
- ح . تفاصيل التشريعات القطاعية في مجالات الزراعة والعبات ، (ماعداد
العبات الاتحادية والثروة الحيوانية وحماية البيئة . الح) . تعود إلى
احتصاص ولائى حسب حكم المادة (١٠) من المرسوم الدستورى
الرابع .

٢. ورود عبارة "في إطار السياسة والتنسيق الاتحادي" كقيد على اختصاص لولاية في رسم سياسة حماية البيئة ، وكذلك ورود الاختصاص بدات الصبغة ضمن المسائل المشتركة يمكن أن يستتج منه سيادة التشريع الاتحادي في هذه المسألة عند التعارض مع تشريع ولائي .

٣. ليس هنالك قانون بيئي أساسي يتضمن السياسات والمبادئ البيئية على المستوى الاتحادي . ولكن قانون المجلس الأعلى للبيئة والموارد الطبيعية لسنة ١٩٩٢م بشئ مجلسا استشاريا اتحاديا داخول في الولايات ، يكون برئاسة رئيس الوزراء وعصوية وزراء الوزارات ذات الصلة بالبيئة وعدد من المختصين في هذا المجال كما يتكون من أمانات متخصصة لتنسيق الجهود البحثية والتفديدية وبلورة السياسة العامة واقتراح التشريع في مجال البيئة كما تتولى العروع الولائية متابعة تنفيذ السياسات والتشريعات وترفع تقاريرها عن سير التنفيذ للمجلس الاتحادي . وتجرى جهود جادة لتفصيل هذا المجلس بإزالة أسباب عدم ممارسة وظائفه منذ إنشائه وذلك من خلال معالجة كلية في إطار قانون بيئي شامل يستهدى بالتجارب المعاصرة .

٤. تشكل مسائل التصحر والجفاف حادة التربة ، والتلوث بالمبيدات والكيمائيات السامة والتلوث ومخلفات الصناعة والأوبئة وتدهور صحة البيئة الحضرية بسبب سوء التخطيط العمراني وضعف الخدمات ، المهددات البيئية الرئيسية في السودان في قطاعات المياه والموارد الطبيعية وصحة البيئة والموارد المائية حسب تقرير اللجنة التحضيرية الاستشارية حول القانون البيئي . وقد نرى من خلال التقرير المشار إليه وجود سياسات واستراتيجية واضحة في السودان للتصدي لهذه المهددات بصيغتها الاستراتيجية القومية الشاملة ، إلا أن غياب النظرة المتكاملة لهذه المهددات

التي أدت إلى تشتت الجهود في مجال النحوت والإدارة البيئية ، فاقم من آثار هذه المهددات خاصة في مجال استخدامات الأراضي للأغراض الزراعية والرعية والعربية والعمرانية حيث أدى غياب خطة وصحة للاستخدام الرشيد وجهاز مسئول عن ضبط وتنسيق الاستخدام إلى التصرب في أوجه الاستغلال لتكون النتيجة مريدا من الإزالة الجائرة للأشجار وتدمير النباتات الطبيعية من مراعي وغابات .. الح وقد روى إنشاء أجهزة تنسيقية في المجالات المشابهة في إطار المعالجة الشاملة .

٥. التشريعات البيئية السارية تشهد على الاهتمام في السودان بالمسائل البيئية في مجالات وقاية النبات والحيوان والعبات والحياة البرية وصحة البيئة والإسكان والبتروكوال الاستثمار الح .. ومع أن بعض هذه التشريعات يتسم بفاعلية ومواكبة إلا أن الكثير منها قد أصبح في حاجة إلى التعديل لتحقيق الفاعلية وربط المسائل البيئية بصيغة توحيدية من حيث الموضوع ضمنا للتنسيق وتجميع المؤسسات والجهود ، وتحتاج التشريعات إلى تطوير الجراء ليناسب مع الضرر البيئي الناهظ التكلفة خاصة في الالتزامات الدولية في مجال البيئة من خلال الاتفاقيات التي انصم إليها السودان .

٦. أما الإصلاح التشريعي الأهم في هذه المرحلة من عمر التجربة الفدرالية فهو تحقيق مواكبة التشريعات السارية لتطبيق المرسوم الدستوري الرابع بحيث يرال التعارض والتدخل في الاختصاصات بين المركز والولايات حتى تصطلح الولايات بدور فاعل في تنظيم وحماية البيئة في حدود اختصاصها وفي إطار السياسات والقوانين الاتحادية .

٧. إلى موضوع تقسيم الولايات يتطلب نظرة فاحصة لضمان التوزيع العادل للموارد الطبيعية والصيغة المثلى للمحافظة عليها باعتبارها إرثا عاما لكل

الشعب السوداني وإن مسئولية المحافظة عليها يجب أن ينظر إليها في إطار التنمية المؤثرة المتوارية والعادلة

٨. لا بد من تصميم دستور السودان المرتقب ضمن ميثاق الحقوق والحريات الأساسية نصا يرسخ الحق في بيئة سليمة ومعافاة كحق أساسي تسعى الدولة لتوفيره .

رابعاً - خلاصة وتوصيات

من خلال تناول الفدرالية والبيئة بالدراسة في ضوء التجارب المقارنة بالتركيز على تجربة السودان يمكن أن نحصل إلى أن الفدرالية كطام حكم يستوعب قصايا البيئة حسب الأنموذج الذي أمكن استحداثه للنظام القابولي الليبي المعاصر وقد توصلت الورقة بصورة خاصة إلى الآتي :

١ في مجال الفدرالية

أ. أن الفدرالية توفر صيغة مناسبة للديمقراطية للمتوارنة والحكم الذاتي وعدالة تقسيم الثروة .

ب. بالرغم من اختلاف طبيعة الاختصاصات من نظام إلى آخر حسب دوافع تطبيق الفدرالية فإن المسائل ذات الطبيعة العميادية تنقى مع المركز بينما تؤول للأقاليم السلطات التي تمكها من التعبير عن التنوع وتحقيق التنمية المتوازنة .

ج. المراجعة القضائية بوساطة المحكمة العليا دعامة هامة من دعائم الفدرالية لتحقيقها الصيغ الدستوري لميران الفدرالية من خلال مراقبة التزام كل مستوى بالحدود الموصحة بالدستور ، كما أن صياغة تلك الاختصاصات بدقة وتفصيل يحقق المرونة في التطبيق العملي .

د. مبدأ الفدرالية الذي يقوم على الاستقلال والتنسيق يتطلب تطوير صيغ دستورية أو عرقية للاصطلاح بدور التنسيق ضمانا لكفاءة وفاعلية جهاز الحكم .

٢ في مجال القانون البيئي

- أ. التنظيم القانوني البيئي القائم على المركزية المؤسسية والتشريعية في مجال السياسات العامة ولامركزية التنفيذ والرقابة هو الأنسب لتحقيق أهداف القانون .
- ب. القسمة الدستورية للاختصاص التشريعي والتنفيذي في الدولة الفدرالية تتواءم مع النظام القانوني البيئي المعاصر ولا تتعارض معه على المستويين المركزي والولائي .
- ج. التشريعات القطاعية في مجال البيئة على المستوى الولائي يجب أن تراعى السياسة البيئية الاتحادية وأن ترسخ المفاهيم البيئية الرئيسية مثل التنمية المؤزرة والتوازن البيئي .
- د. يراعى في التشريعات تطوير الحراء ليناسب مع الضرر والعمل على تحميل المتمسب في الضرر تكلفة الإصلاح والاستفادة من التطور الثقافي لتجنب المخاطر وتقليل آثارها الصارة .

٣ في مجال التجربة السودانية

- أ. التأكيد على اختصاص الحكومة الاتحادية في رسم سياسة حماية البيئة والمحافظة على الموارد الطبيعية مع الاحتفاظ للولايات باختصاصاتها في التنظيم البيئي التفصيلي في هذا الإطار .

- ب. دراسة حدود الولايات باستصحاب البعد النئسي وإعادة توزيع الموارد الطبيعية على أساس الإرث العام والتممية المتوازنة .
- ح. أهمية مراجعة القوانين المسارية لتواكب تطبيق العدر الية ، وتطويرها على ضوء القانون البيئي .
- هـ. ترسيخ الحق في بيئة سليمة ومعافاة كحق دستوري بدفع بقضية البيئة إلى عمق مؤسسة الحكم .

الإحالات المرجعية

- Gordon Arbuckle et al. Handbook on Environmental Law, 12th ed
Gov. English Language Institutes Inc. , 1993 ١
- H. McCarne., Comparative Federalism, Cases and Materials, ٢
U. of S. Canada, 1984.
- P. Sand, Contemporary Legal Systems of Environmental Protection, ٣
F. A. O. - U. N. , 1976.
- Hogg. Canadian Constitutional Law, Cases and Materials, Toronto ٤
University Press, 1984.
- Indian Constitution. ٥
- United States Constitution. ٦
- Canadian Constitution ٧
- طارق مجدوب : تشريعات حماية البيئة في السودان ، التشريع ٨
والبيئة ، إصدار الجمعية السودانية لحماية البيئة ، ١٩٨٥ م
- المجلس الأعلى للبيئة والموارد الطبيعية ، تقرير اللجنة ٩
التحضيرية الاستشارية حول القانون البيئي ، أكتوبر ١٩٩٤ م .
- كتاب الاستراتيجية القومية الشاملة ، استراتيجية البيئة ، ١٩٩٢ م . ١٠
- المرسوم الدستوري الرابع (تأسيس الحكم لاتحادي) لسنة ١٩٩١ م . ١١
- الجمعية السودانية لحماية البيئة ، تصور لمشروع قانون السياسة ١٢
البيئية ومذكرته التفسيرية ، ١٩٩٣ م .
- قانون المجلس الأعلى للبيئة والموارد الطبيعية لسنة ١٩٩٢ م ١٣

الملحق الأول

خطاب د عبد الرحيم بلال
مدير مؤسسة فريدريش أيبرت (مكتب السودان)
في الجلسة الافتتاحية للمؤتمر

بسم الله والصلاة والسلام على رسول الله

السيد / الدكتور على الحاج الوزير بديوان الحكم الاتحادي

السادة / الوزراء

السادة / السفراء

السيد / مدير جامعة الخرطوم

السيد / عميد كلية الدراسات الاقتصادية والاجتماعية ورئيس لجنة التسيير

السادة / الأساتذة الإجلاء

السادة/ الضيوف والمشاركون

بعظيم من السعادة والشرف والتقدير أحيي جمعكم الكريم هذا بمناسبة افتتاح
دورة الفدرالية التي تشرف مؤسسة فريدريش أيبرت بالتعاون في تنظيمها مع
قسم العلوم السياسية بكلية الدراسات الاقتصادية والاجتماعية جامعة الخرطوم
الحامعة الأم ، التي تكرر لها الأمة السودانية كل التقدير والامتنان

سيدي الرئيس

إن هذا المؤتمر يمثل حلقة في سلسلة التعاون بين جامعة الخرطوم وموسسة فريدرش أيبرت في مجال تنظيم الماشط المختلفة حول موضوع التنمية والإدارة وأشكال اللامركزية والمشاركة المحلقة .

لقد كان مؤتمر سياسات الاقتصاد الكلى عام ١٩٨٦م معلما بارزا في هذه التعاون ، وقد كان موضوع العدل في توزيع الثروة والعلاقة والنوارير بين المركز والأقاليم والمناطق من الموضوعات الأساسية في المؤتمر ، وتبعه مؤتمر إدارة الاقتصاد الوطنى في بداية عام ١٩٨٧م ، الذي دارت مداولاته حول الإدارة على مستوى المركز والأقاليم ومؤسسات .

سيدي الرئيس

اكثف التعاون في مجال الإدارة المركزية واللامركزية ملامحه الخاصة بتنظيم مؤتمر الحكم اللامركزية في السودان الحاضر والمستقبل في نهاية عام ١٩٨٦م . وتناولت مداولاته بين العلماء والسياسيين مختلف صور الحكم اللامركزية في شكل مقارن .

وقد وقعت نتائج كل هذه المؤتمرات في إصدارات نالت اهتمام المجتمع العلمى للسودانى . ونتمنى أن يثرى هذه السوة عن الفدرالية بأوراقها أدب الحكم الفدرالى الاتحادى .

وتتابعت سلسلة من المؤتمرات في الأقاليم بالتعاون مع مركز أبحاث الحكم الإقليمى بالجامعة أذاك فكان في دارفور مؤتمر المالية الإقليمية وقى الإقليم الشرقى مؤتمر تحطيط الموارد البشرية وفى الإقليم الشمالى مؤتمر التنمية الإقليمية . هذا بجانب سلسلة من الندوات والسمينارات القصيرة خاصة في الثلاثة أعوام الأخيرة حول الفدرالية واللامركزية . وكانت آخر هذه اللقاءات سواه

الإدارة في السودان مع مدرسة العلوم لإدارية في يوليو ١٩٩٤م ، التي تأسست فيها الآراء حول القدرة على إسهاب وإضافة .

سيدي الرئيس

لقد كانت كل هذه اللقاءات مناسرا حرة بفكر الحر . إن التعاون في سحب عن سادح اللامركزية وصور المشاركة لم يبحصر في التعاون مع الهيئات الأكاديمية فقط بل امتد ليشمل منظمات الحرفيين وصغار المنتجين وكذلك التعاون والمجلس الأعلى لسيئة والموارد الطبيعية والجمعية السودانية لحماية البيئة على مستوى المجتمعات المحلية لتحقيق مبدأ المشاركة السودانية بكنهها المعروفة بالتسامح والتواضع وذلك عن طريق منظمات العون الذاتي في القواعد والجذور .

يتضح من كل هذه النشاطات إن موضوع اللامركزية والمشاركة بحثا مكانا حصدا وهاما في فكر الشعب السوداني وممارسته الإدارية والسياسية ، وهو من المواضيع الملحة في عالمنا اليوم .

سيدي الرئيس

لذا بال موضوع اللامركزية والمشاركة اهتماما واصحابا في تعاون مؤسسة فريبريش ايزرت مع الدول التي تنمضيها . وقد نأكد ذلك بقيم مجموعة من النشاطات في دول مختلفة في الفترة من ١٩٩٠م إلى ١٩٩٤م حول هذه الموضوع . فقد عقدت سبعة نشاطات كبيرة على مستوى أقاليم القارة الأفريقية المختلفة في كل من تنزانيا والسعال وكمبي (مؤتمرات) ورمالوي وبنسوا و مالي ومؤتمرات في العالم العربي في الرباط و آخر في تونس

وقد شارك في كل هذه اللقاءات علماء وسياسيون من مختلف الاتجاهات والأقطار على أساس مبدأ المساواة بين الأمم واحترام كل طرف لسيادة وحريته

الاطراف الأخرى . فليس لغرض الرأي والنماذج مكان ، والبحث عن الدات والنماذج المؤسسة لها حق مشروع لا يقل الجدل والسؤال ، ولذا لا يحتاج لموافقة الآخرين .

إن قيم هذه الدوة يؤكد هذه المبادئ ويجسد مبدأ الحوار عامة وهو المبدأ الذي رجمه شعب السودان لنفسه عبر تاريخه الطويل .

ومشاركه حيزاء من ألمانيا في الشمال وبحيريا والهند (للأسف عاقت ظروف الهند ادخسه حاليا حضور حيزاء منها) والسودان في الجنوب تجسد من الحوار المتصل بين الشمال والجنوب والجنوب الذي ارتصبه الشعوب مبدأ لا ردة ولا تكوص عنه .

شكر للاحوة الكرام والعلماء الإجلاء مشاركتهم وبخص بالشكر والتقدير الصيوف من بحريا وألمانيا والاحوة الكرام في جامعة الخرطوم وعلى رأسهم السيد مدير الجامعة والسيد عميد كلية الدراسات الاقتصادية والعلوم الاجتماعية والاحوة قسم العلوم لم قاموا به من جهد مقدر ومثيرة لإنجاح هذا العمل الشكر ولجنة التسيير لتعاونهم الكريم وثقتهم بنا في هذا التعاون .

ونتمنى أن يستمر هذا التعاون بمتابعة المناشط حول هذا الموضوع وغيره لمصلحة الأمة السودانية ولتحقيق مبدأ الحوار المتصل ، وسنولى المؤسسة همم حصا للتعاون مع قسم العلوم السياسية في الجامعة لمتابعة هذا العمل .

وسأله تعالى أن يكون دائما عند حسن ظنهم بنا . والشكر للسيد مندا السعير الألماني بالسودان لاهتمامه ومساندته لهذا المؤتمر والشكر كل الشكر للسيد الورير بدوان الحكم الاتحادي لاهتمامه الشخصي بهذا اللقاء مؤكدا مبدأ الحوار الحر والمشاركة .

ونسأل الله للسودان البلد القارة بتعددته الأثنية والثقافية والدينية الأمر
والطمأنينة والسلام لتحقيق الرفاهية واللامركزية والمشاركة في كل ركن ، وكل
سهل ، وكل بقعة.

ولك الشكر سيدي الرئيس

والسلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته

الملحق الثاني

بموجب إرؤفسفر هاشم محمد الهادي
مدير جامعة الخرطوم
في الجلسة الافتتاحية للمؤتمر

بسم الله الرحمن الرحيم

السيد د . على الحاج ، الوزير بديوان الحكم الاتحادي

وممثل السيد راعي الحكم الاتحادي

السادة للوزراء الاتحاديون

السادة للولاة

السادة للوزراء للولاة

السادة السفراء وأعضاء السلك الدبلوماسية

السادة مديرو الجامعات

السادة الضيوف من خارج السودان

السادة المشاركين في الندوة السادة العلماء وعلماء الإدارة

الحضور الكريم من داخل وخارج الجامعة

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته

يسعدني أن أرحب بكم في رحاب جامعة الخرطوم ، الجامعة للتسي

احتصنت تطلعات الأمة في التنمية والتقدم بإعداد الكوادر المتشعبة بالروح

والفكر والأصالة الوثابة . ولكل ذلك كرمها الشعب السوداني في موم نهر هب تحت رعاية السيد رئيس الجمهورية وراعى الجامعة . ثم حرية التعبير أثبتت تقدير الشعب السوداني لجامعته الأولى مما أعطى العامين بالجمعية أسماده وموظفين وعمالا وإدارة وطلابا - الحافز الأكثر على الاستمرار في العطاء وبرهن هذا التعبير على ارتباط الجامعة بالواقع من خلال المساهمة بالرأي والعمل في تحقيق تطلعاته وآماله وتأتي ندوة " تجارب الحكم الفدرالي بتركيز على تجربة السودان " كدليل عملي على العلاقة بين هذه الجامعة وقصص الأمة السودانية .

إن قصيدة للحكم الاتحادي تعتبر من أهم العصب الإدارية والسياسية في تاريخ السودان المعاصر . إذ أن السودانيين لم يتفهموا منذ الاستقلال في عام ١٩٥٦م على شكل الحكم أو الدستور الدائم للبلاد . ورغم هذا شككت قواعيدت بأن الحكم المركزي غير ملائم لحكم بلد يتصف بالتفاوت في التنمية بين الأقاليم ، والمجموعات الثقافية والعرقية المختلفة التي تتطلع للمشاركة في السلطة والثروة وتحقيق التنمية والمشاركة الشعبية في الحكم . فحاء المرسوم الدستوري الرابع لتأسيس الحكم الاتحادي في فبراير ١٩٩١ ، وتوالت التعديلات الدستورية في سبيل بناء الحكم الاتحادي حتى صدور المرسوم الجمهوري العاشر الذي قسم البلاد إلى ست وعشرين ولاية في عام ١٩٩٤م .

إن ندوة تجارب الحكم الفدرالي تسعى إلى إلقاء الضوء على هذه التجربة الوليدة ، وإلى معرفة الأسس التي يمكن على هديها تحقيق الأهداف من وراء تطبيق الفدرالية والعمل على :

أولاً: بناء مؤسسات الحكم الفدرالي وتدريب العاملين بحيث يتمكن هذه المؤسسات من تقنين استقلاليتها من الحكومة المركزية .

ثانياً: ساء وتأمين المشاركة الشعبية المقتردة في الحكم من القعدة .

ثالثاً: المساهمة في إقامة حكومة هاعلة تحت ظل الرقابة الشعبية .

إن المساهمات التي ستقدم في الندوة ستعرض لهذه الموجهات الأساسية الهامة ، لأن نجاح التجربة رهين بقدرتها على تحريك القدرات الشعبية واستثمارها ، وللدهوص بأعباء التنمية المحلية ، وتحقيق مدد تسليم السلطة للشعب .

أرجو أن أحي الأاح الدكتور غاري صلاح الدين الورير برئاسة الجمهورية وسعادة سفير جمهورية ألمانيا الاتحادية على مبادرتهما الكريمة لعقد هذه الندوة ، كما أحي منظمة فريدريش إبيرت الألمانية لتعاونها في دعم هذه الندوة مادياً وإدارياً ، لقد طالت منظمة فريدريش إبيرت منذ عام ١٩٨٦م، تواصل تعاونها البناء المثمر مع جامعة الخرطوم بمختلف كلياتها ومعاهدها ، ونتمنى أن يتواصل هذا التعاون في المستقبل .

حناما التحية للمشاركين مع أطيب التتميات بالتوفيق والسداد في مداولات هذه الندوة الهامة .

والسلام عليكم ورحمة الله

الملحق الثالث

خطاب د علي الحاج محمد الوزير بديوان الحكم الاتحادي في الجلسة الافتتاحية

يا أيها الناس إنا خلقناكم من ذكر وأنثى وجعلناكم
شعوبا وقبائل لتعارفوا إن أكرمكم عند الله اتقاكم
صدق الله العظيم

الاخوة والأخوات المؤتمرين من العلماء والمشاركين

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته

أصالة عن نفسي ونيابة عن الأح اللواء / الرئيس محمد صالح النائب الأول
لرئيس الجمهورية ورئيس ديوان الحكم الاتحادي أحبيكم جميعا وأرحب بضيوف
الكرام وأقدم بالتهنئة لأمرد جامعة الخرطوم ومؤسسة فريديرس أبرت
الألمانية على قيام هذه الندوة التي تنادي إليها العلماء والساسة والمواطنون
لأهمية الموضوع الذي تتناوله خاصة في هذه المرحلة من تحرية السودان .

أحاطكم باسم ديوان الحكم الاتحادي الذي ينحمل عبء مساعدة رئيس
الجمهورية في الإشراف على إنشاء الحكم الاتحادي في السودان وصياغة
علاقاته وتطوير مؤسساته والأطمئنان على حسن أدائها في هذه المرحلة الهامة
من عمر التجربة ، مرحلة الانتقال . إذ أن الحكم الاتحادي أسس بصورة رسمية

عصما صدر المرسوم الدستوري الرابع (تأسيس الحكم الاتحادي) لعام ١٩٩١م . إيفاد لإجماع أهل الفكر والرأي والخبرة والدربة من خلال مؤتمر الحوار الوطني حول قضايا السلام الذي انعقد في سبتمبر ١٩٨٩م . وقد توالى من بعد المراسيم الدستورية المنظمة للسلطة التشريعية الاتحادية ونقسيـم الولايات . والأجهزة التشريعية والتنفيذية في الولايات فصلا عن توصيح المبادئ الموجهة للدولة والحقوق والحريات .

ومع ذلك أيها الاخوة والأخوات من تجربة السودان في الحكم الاتحادي تستحق الوقوف عندها ليس في مدخل الإطار الدستوري ، ولكن باعتبارها ثورة حقيقية .

فهي ثورة القرن لأنها أتت لتحقيق أنموذج يختلف عن المادح في مجال الحكم فهي تحافى النظام المركزي الذي ورثته من الاستعمار والتجارب الوطنية التي تخرج عن جوهره الذي لا يبالي إلا بمن في المركز مسحر بنية الأمصار لخدمته واصبح السودان يحكم بصيغة الحكم غير المباشر الاستعمارية حتى بعد استقلاله .

وهي ثورة لأنها تسعى لإقامة صيغة الحكم البديلة للحيازات العلمانية ونست نظام الحكم الاتحادي الذي يجد في دولة الميمنة التي أقامها النبي ﷺ أساس للتأصيل ، قياس على صيغة العهد الذي عرف بالصحيفة في تلك الدولة ، فدعت تحرية السودان ضاربة الجذور في أرض الأصالة ممتدة بفروعها للسماء ليستصل فيها أهل السودان في محبة و سلام .

إلا به ثورة لأنها تسعى لمعالجة الآثار الصارة للمركزية التي تكرر للطائفة والحزبية والقبلية وليلجأ الولاء لله الواحد الأحد ثم للوطن ، محل الفرقه والشتت ، ولقد روعي الاعتدال الجغرافي المكاني في تقسيم الولايات الذي فسر

عدها من تسع إلى ست وعشرين ولاية ولم يكن التقسيم على أساس قبلي . إذ أن ولايات السودان كلها متساوية في الصلاحيات والحقوق والواجبات ، ولذا فقد تم الترتيب على الأساس الأبجدي لا تعلق ولاية على أخرى ولتؤكد العلاقة الأفقية بين الولايات . وبهذا المعيار يكون التقسيم الجديد بداية جادة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية على أساس من الوحدة والتنوع . وفي ذات الاتجاه تمت مصاغة عدد المحافظات وأعيدت صياغة مهامها لتتفرس دورا سياسيا في تفجير طاقات المواطنين وقيادة المجتمع للقيم بالمبادرات في إطار نظام الحكم المحلي الجديد المتكامل مع نظام الحكم الاتحادي . وهي فوق كل هذا ودائكة ثورة من أجل العدل ، وفي تقسيم الثروة والمشاركة في السلطة ، مطلقا من الفجة الراسخة بأن العدل أساس الحكم ، وبهذا الفهم يكون الحكم الاتحادي وسيلة لتثبيت وتمكين الدولة القائمة على العدل .

وبالرغم من المراسيم الدستورية التي نظمت قسمة الاختصاصات ووصفت العلاقات بين الأجهزة في الدولة الاتحادية فإننا نضرب إلى التجربة في هذه المرحلة باعتبارها مرحلة انتقال من الدولة المركزية إلى اللامركزية بمسئولياتها الدستورية بكل ما يتصله ذلك من تطوير للمفاهيم وتأسيس للعلاقات وإرساء للمبادئ والأسياس . وبهذا الفهم فإن تجربة السودان في الحكم الاتحادي تعتبر ثورة مستمرة للعبور أمام هذه المرحلة والحروح بنظام يحقق الملاءمة والأصالة والمواكبة ويصل السودان إلى غاباته المشوذة في الشورى والحرية والعدل والتنمية والسلام .

ونقراءة سريعة للوضع الدستوري للحكم الاتحادي من واقع المراسيم الدستورية نجد أن الصلاحيات ذات الطبيعة السيادية أو القومية تفرد بها السلطة الاتحادية بينما تفرد الولايات بالاختصاصات التي تدخل في إطار التنمية

الاقتصادية والاجتماعية على مستوى الولايات والمستوى المحلي . وهناك مجال مشترك حيث يتلاقى اختصاص الحكومة الاتحادية والولايات في المسائل ذات الطبيعة المشتركة التي تطلب تنسيقا في السياسة العامة أو التنظيم التشريعي والسعي . ويظهر من صياح المرسوم الدستوري الرابع أن المسائل التي لم يرد النص عليها التي تعرف بالسلطات المتبقية تعتبر اتحادية كما أن التشريعات الاتحادية في المسائل المشتركة تسود على التشريعات الولائية في ذات المجال إذا تعارضت معها .

أما العلاقة بين المستويين الاتحادي والولائي ، التي يظمها المرسوم الدستوري الحادي عشر تقوم على استقلال كل من الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات في حدود اختصاصها ، مع الدور الإشرافي لرئيس الجمهورية على حسن الإدارة للولايات من خلال مسئولية حكوماتها وولائها أمامه . ولعل الدور الإشرافي هذا يتطلع به رئيس الجمهورية من خلال ديوان الحكم الاتحادي الذي نشأ بقرار سيادي للقيام بمهمة الإشراف على تأسيس الحكم الاتحادي وصيانة العلاقات وتطوير التجربة . ويتحقق دور الديوان في مستواه التنسيق بالبرامج التي يتطلع بها في الولايات من ريارات ولفاءات شورية وجمع معلومات وتكريف وتنقيف . الخ .

كما يتحقق دوره على المستوى الاتحادي من خلال مسئولية الوزير الديوان لدى المجلس الوطني الاستقالي والحكومة الاتحادية ورئيس الجمهورية والتعبير عن سير الأداء في كافة مستويات الحكم الاتحادي . وبهذا المعنى يبرز دور الديوان كصيغة مناسبة للقيام بمهمة التنسيق التي تعتبر جزءا أصيلا في مبدأ المركزية كما يقوم بدور التأسيس والإشراف على مرحلة الانتقال إلى النظام المتكامل بإيدنه تعالى

ويتحد ديوان الحكم الاتحادي صهجا علميا في إيجار مهامه الأساسية والتسيقية يتمثل في تحقيق الاتصال المباشر بين الأجهزة والتعرف على أوجه التصارب ومواضع المعوقات من واقع الريارات الدورية التي يقوم بها برفقة الورراء الاتحاديين نوى الصلة إلى الولايات . يتم خلال تلك الريارات لقاء الحكومة مع حكومة الولاية المعنية تدر فيه حططها في إطار الاسترانتية الشاملة وإيجاراتها وتطور ميراثيتها وسير العلاقات الاتحادية الولائية والمحلية والمعوقات بشأنها . ويتم التعقيب عليها من الورراء الاتحاديين كل في مجاله مقترحا شكل المعالجة أو التعاون أو التنسيق المطلوب ثم يتولى الديوان توصيح العلاقات وشرح المفاهيم الخاصة بالحكم الاتحادي فضلا عن رصد الملاحظات وتزيرها للمستوى المعنى . وتشمل اللقاءات أيضا اللجان الشعبية والمجالس التشريعية الولائية للوقوف على تجربتها في التشريع والرقابة ويتم عقد اجتماعات متخصصة مع الأجهزة العدلية والإدارة الأهلية والمدنية للتعرف على سير الأداء وإسحام العلاقات وتتعرف على مشكلاتها ومن ثم اقتراح المعالجة لها ولائيا أو مركزيا . وهناك لقاء عام بالمواطنين صمم الريارة لمناقشة القضايا السياسية عامة وقضايا الحكم الاتحادي خاصة بروح الشورى والمباشرة وذلك لتحقيق النوعية ورصد للثخربة من عقمها الجماهيري .

ويعمل ديوان الحكم الاتحادي غير نظام الأمانات المتخصصة على أداء رسالته في ست محاور : هي المحور السياسي والمحور الإداري والمحور القانوني ومحور رعاية العلاقات الاتحادية ومحور الإعلام ومحور المعلومات والاتصالات . ولعل أبرز ما قام به الديوان في المرحلة السابقة بتسيق الجهود الرامية لإكمال البناء التشريعي للحكم الاتحادي من خلال المراسيم الدستورية التي صدرت شاعا لتنظيم وإعادة تقسيم الولايات وتوزيع الأصول بين الولايات

والعلاقات الخارجية الرامية إلى شرح التجربة والاستفادة من التجارب الأخرى والتدريب والتوعية ورعاية العلاقات الاتحادية الولائية والمحلية من خلال الاجتماعات التسميقية والريارات الميدانية وتولى نشر التجربة إعلامياً وتوثيقها وجمع المعلومات بشأنها والعمل على توفير نظام منطوق للمعلومات والاتصالات .

والأمل معقود في أن تتطور فكرة الديوان في شكل مؤسسة دستورية صمم مؤسسات الحكم في التجربة السودانية تساهم في تحرير الطاقات على مستوى الولايات والمجالات المحلية وتحريك حمود الموارد المعطلة منذ زمن طويل وإحلال الاتجاه التنموي بديلاً للمطلية التي كانت سمة المركزية والإقليمية في العهود السابقة .

ولعل في تطور الميرانيات فيما كان يعرف بالولاية الشرقية (سابقاً) مثلاً حيراً دليل على ذلك (إذ أن ميرانية ولاية البحر الأحمر السابقة كانت (٤٠٠) مليون جنيه للعام ١٩٩٤/٩٣م والأز حراً ٢ مليار للعام ١٩٩٥/٩٤ م - ولايه كسلا من ١ مليار تقريباً إلى أربعة مليارات وولاية القصارف من ١٨ مليار إلى حوالي ٣ مليار على التوالي أي بزيادة حوالي ٦٢ مليار في العام للولايات الثلاثة بمعدل أكثر من ٢ مليار في العام للولاية الواحد .

كما كشفت الممارسة أن المحاولات التي تنأ عن التكلفة الناهضة لتطبيق الحكم الاتحادي لا تقف أمام هذا المشروع ، فبالرغم من أن التكلفة بعدها استثماراً سياسياً واجتماعياً وتنموياً ، فقد أثبتت الممارسة إمكان البدء بأقل تكلفة واعتماد على الموارد المتاحة لتطويرها بالتنويع على تحريك الإمكانيات والطاقات وروح التنافس التي انتظمت الولايات ، وبهذا الفهم فسان الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات تتعاون في تأسيس التجربة وهذه أروع ملحمة .

إن الثوره ماصية ومسئمة بمشيئة الله وسنكون انتم العلماء رادها
وعندها يعطائكم المتصل وسيسعى إلى إقامة جسور العون ووضع الإطار
المؤسس للاستفادة من جهودكم في البحث العلمي لخدمة الوطن والإنسانية
الشكر مجدداً لجامعة الخرطوم ومؤسسة فريدريش ايبرت على هذا الجهد
المقفر وسجد الملاحظات والنتائج التي ستخرج بها هذه السورة الاهتمام اللائق
بها . وفقكم الله وسدد خطاكم وما توفيقى الا بالله عليه توكلت واليه أئب .
والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

الملحق الرابع

خطاب السيد هانز - ريمر فون ماتيوس مؤسسة فريدريش ايبرت (مكتب بون) في الجلسة الختامية للمؤتمر

السيد د . علي الحاج محمد

الوزير بديوان الحكم الاتحادي

السادة الحضور الكريم :

انه من دواعي الفخر والإعزاز أن يطلب مني مخاطبة الجلسة الختامية للمؤتمر . واسمحوا لي أن انقل إليكم أطيب تحيات السيد رئيس مجلس إدارة مؤسسة فريدريش ايبرت بجمهورية ألمانيا الاتحادية وأمنياته القلبية أن تساهم نتائج مؤتمرهم في إحداث المزيد من التنمية لبلدكم .

ستحتفل مؤسسة فريدريش ايبرت في العام القادم -١٩٩٥م - بمرور سبعين عام على إنشائها . وإنني انتهز هذه المناسبة لكي انظر في سجل المنظمة ونجاحاتها خلال هذه الأعوام . أن المؤسسة حاولت منذ العشويينات أن تساعد المؤسسات المماثلة لتساهم في مجال التربية الديمقراطية وتنمية المجتمعات المحلية . وفي ألمانيا ساعدت المؤسسة في تعليم مختلف الفئات على الوصول إلى فهم أفضل لكيفية تطوير الرؤية السياسية للمجتمع . ولقد تم هذا من خلال توفير الإمكانيات والخبرات اللازمة لتنظيم الاجتماعات والسمنارات التي يتم خلالها تبادل الناس للآراء والخبرات حول مواضيع محددة مساهمة في استكشاف آراء وسبل جديدة .

إن سجل علاقاتنا الدولية امتد إلى ما يقارب ستين قطرا من أقطار العالم الثالث . وفي السنوات القريبة الماضية امتدت علاقاتنا إلى دول شرق أوروبا ، وذلك لتأكيد رغبة المؤسسة في مساعدة رصيفاتها في هذه الأقطار الأخرى لتساهم - كما تفعل المؤسسة - في خدمة وتنمية بلدانها .

إن قناعتنا قائمة على أن كل الناس في كافة مناسط الحياة دون اعتبار لمكانتهم الاجتماعية ، أو طبقاتهم أو مستويات تعليمهم يملكون الحق الديمقراطي في أن يساهموا بأنفسهم في صنع القرارات المصيرية التي تحدد مستقبل أوطانهم . ولكن هذا يتطلب الاعتراف أن في الديمقراطية يملك الآخرون الحق في أن يعبروا عن آراء مخالفة ، وأنه لابد من التوفيق بين هذه الآراء عبر للحوار السلمي .

إن السمنارات ، والمؤتمرات .. الخ ، يمكن في نفس الوقت الاستفادة منها من قبل السياسيين لسماع صوت الناس ، وماذا يريدون ويحسون ؟ أن هذه اللقاءات تساعد في التغلب على اللوائح القانونية والسياسية التي يمكن أن تعوق التطور السلمي للمجتمع .

إنني لمقتنع إن منظمي هذا المؤتمر قصدوا توفير منبر للباحثين والسياسيين والتفنيين لإجراء نقاش مثمر حول مفاهيم الفدرالية واللامركزية والتجارب العلمية التي صاحبت تطبيق المفاهيم في السودان . كل هذا لتفادي أخطاء يمكن أن تعوق التطور الديمقراطي للبلاد ، ويمكن أن تؤثر في المشاركة المثمرة للمواطنين ، أو يمكن أن تؤدي إلى مشاكل وخيمة في المستقبل . فذلك عندما تقدم د . بلال مدير فرع المؤسسة بالخرطوم باقتراح المساعدة في عقد هذا المؤتمر استشعرت رئاسة المؤسسة في بون أهمية الأمر . وقمنا بإجراء الاتصالات اللازمة لمساعدة جامعة الخرطوم في تنظيم اللقاء . واتصلنا بفروعنا

في الهند ونيجيريا - وهى بلدان تعاني من نفس مشاكل السودان - لتأمين حضور بعض علمائها وخبرائها لشرح خبراتها وتجاربها في مجالات الفدرالية واللامركزية . ولأود أن أعبر عن إمتناني للبروفسير هانز ايلي مسن جمهورية ألمانيا الاتحادية الذي يشاركنا هذا اللقاء .

لقد استمعت باهتمام بالغ أثناء جلسات المؤتمر إلى متحدثين ، ومعقبين ومقدمي مساهمات في موضوع المؤتمر ، وهو موضوع بالغ التعقيد . لا أود أن أعقب على أي من الموضوعات التي أثيرت لأن معلوماتي عن السودان ليست كافية ، ولا أود أن أقدم باقتراح أو توصية ، أو حلول ، أو الإشادة بأنموذج معين إذ أن هذا من اختصاص السودانيين وحدهم ، ولكن أرجو السماح لي بإثارة مسألة واحدة عامة . إن أي نظام سياسي لا يمكن أن يعمل بفاعلية في المدى القريب أو البعيد إذا لم يلاق قبولا من الناس ، إن هذا أمر عام ولا تحده أسس بناء النظام السياسي التي يعتمد عليها المخططون . إن أي مواطن يجب أن يدرك المزاي والمثالب التي تقوم عليها ديناميات النظام السياسي ، فإذا لم يقبل المواطنون النظام السياسي ، ويتدافعوا بتلقائية للانخراط فيه ، فإن هذا النظام سيواجه صعوبات جمة في الاستمرار والبقاء . الأمر الذي أوضحه بعض المتحدثين البارزين في أروقة المؤتمر .

لقد تابعت باهتمام بالغ وسرور الحوار الذي دار ، وأكد أن الحوار ممكن بين السياسيين والأكاديميين ، ويمكن أن يكون مفتوحا وفسى جو من الصراحة والوضوح . أن الحوار - كما بدا لي - كان مفيدا ، وإن الخلاف في وجهات الرأي جعل الأمر أكثر وضوحا .

وقبل أن أغادر المنصة ، اسمحوا لي بتهنئة لجنة تسيير المؤتمر وزميلاتي الدكتور عبد الرحيم بلال على الجهد المثمر الذي بذلوه . واسمحوا لي أن أعبر

عن تحيات مؤسسة فريدريش ايبرت الصانقة لمؤتمركم ، وعن شكرنا للكرم
 الفياض الذي قوبلنا به إبان المؤتمر ، وشكرنا لحكومة السودان لحفاوتها وكرم
 ضيافتها وحسن استقبالها .

وشكراً سيدي الرئيس